POLITIK HUKUM ZAKAT

(EKSISTENSI HUKUM ISLAM DALAM HUKUM NASIONAL)

FITRI FAA'IZAH, S.E.I., M.H.
JEFRY TARANTANG, S.Sy., S.H., M.H.

Editor :
Dr. Ahmad Dakhoir, S.H.I., M.H.I.

K-Media

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI PALANGKA RAYA

POLITIK HUKUM ZAKAT

(EKSISTENSI HUKUM ISLAM DALAM HUKUM NASIONAL)

Oleh:
FITRI FAA'IZAH, S.E.I., M.H.
JEFRY TARANTANG, S.Sy., S.H., M.H.

Pengantar:
Prof. Dr. AHMADI HASAN, M.H.
Guru Besar Hukum Islam/ Ketua Program Studi S3 Ilmu Syariah
Universitas Islam Negeri Antasari Banjarmasin

Kata Sambutan:
Drs. K.H. CHAIRUDDIN HALIM
Ketua Badan Amil Zakat Nasional Provinsi Kalimantan Tengah

Dr. IBNU ELMI A.S. PELU, S.H. M.H.
Rektor Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya

Editor:
Dr. AHMAD DAKHOIR, S.H.I., M.H.I.

Penerbit K-Media
Yogyakarta, 2019

POLITIK HUKUM ZAKAT
(EKSISTENSI HUKUM ISLAM DALAM HUKUM NASIONAL)
xvi + 180 hlm.; 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-602-451-388-7

Penulis : Fitri Faa'izah & Jefry Tarantang
Editor : Dr. Ahmad Dakhoir, S.H.I., M.H.I.
Tata Letak : Nur Huda A
Desain Sampul : Nur Huda A

Cetakan : Maret 2019

Copyright © 2019 by Penerbit K-Media
All rights reserved

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang No 19 Tahun 2002.

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektris maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penulis dan Penerbit.

Isi di luar tanggung jawab percetakan

Penerbit K-Media
Anggota IKAPI No.106/DIY/2018
Banguntapan, Bantul, Yogyakarta.
e-mail: kmedia.cv@gmail.com

PRAKATA

Alhamdulillah segala puji kepada Allah SWT, Dzat yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang yang telah menganugerahkan keberkahan berupa ilmu yang bermanfaat, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku yang sederhana dengan judul **"POLITIK HUKUM ZAKAT (EKSISTENSI HUKUM ISLAM DALAM HUKUM NASIONAL)".** Serta tidak lupa shalawat dan salam semoga tercurahkan atas baginda Nabi Muhammad SAW beserta keluarga, sahabat, tabi'in, tabi'it tabi'in, dan para ulama serta pejuang di jalan Allah SWT.

Penulisan buku ini merupakan salah satu upaya untuk melengkapi kebutuhan kepustakaan atau referensi kajian Islam khususnya di bidang kajian Hukum Zakat**.** Negara Indonesia menduduki peringkat pertama negara dengan jumlah penduduk muslim terbesar didunia. Tahun 2016 diperkirakan persentasi umat Islam di Indonesia adalah 85%. Akan tetapi, negara Indonesia juga dikenal dengan tingkat kemiskinannya yang tinggi yakni pada September 2015 mencapai 11,13%. Buku ini mengungkapkan besarnya potensi zakat di Indonesia pada tahun 2015 ± Rp 280 Trilun. Padahal ZIS nasional yang dihimpun tahun 2015 diperkirakan baru sekitar Rp 4 Triliun (1,4%) potensinya.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara khusus mengatur persoalan zakat di Indonesia. Namun, Undang-undang ini dinilai tidak ideal karena belum mencantumkan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat. Buku ini membahas politik hukum zakat dalam diakletika hukum Islam, *qanun* Aceh dan hukum positif di Indonesia mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat, serta menunjukkan kemungkinan upaya positivisasi hukum Islam ke dalam hukum Positif (Gagasan revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat).

Buku yang ada di tangan pembaca menawarkan gagasan dalam bentuk dialektika hukum Islam dan hukum nasional yaitu: *Pertama*, dalam hukum Islam diberlakukan sanksi *ta'zir* berupa denda atau kalau perlu

kurungan penjara bagi *muzakki* yang bakhil terhadap hartanya dan sanksi *had* bagi *muzakki* yang mengingkari kewajiban zakat. *Qanun* Aceh dan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah memberlakukan sanksi *ta'zir* berupa denda bagi *muzakki* tidak menunaikan zakat. Sedangkan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum memuat pasal sanksi pidana *muzakki. Kedua*, melalui pertimbangan atau alasan filosofis, sosiologis, yuridis, teologis-normatif, historis, dan tujuan pemidanaan, maka revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat agar memuat pasal sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat mutlak dilakukan. Upaya yang dapat dilakukan umat Islam adalah mengambil porsi dominan, bukan hanya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi juga di Pemerintahan. Karena, jalur politik merupakan salah satu pintu masuknya penerapan hukum Islam. Perlu kesatuan pendapat dalam internal umat Islam sendiri bahwa persoalan zakat bukan lagi masalah *fiqh* individual, namun masuk dalam *fiqh* masyarakat. Sehingga zakat yang bersifat sukarela (*voluntary*) harus diubah menjadi wajib (*compulsory*).

Kepada penerbit, penulis sampaikan rasa hormat dan terima kasih atas kesempatan dan kesediaannya untuk mempublikasikan karya penulis dengan menerbitkannya dalam bentuk buku. Demikian juga kepada para pihak yang telah membantu penyusunan buku ini, penulis sampaikan ucapan terima kasih dan penghormatan kepada para dosen dan pendidik yang terpelajar telah membagikan ilmu yang berharga yaitu: Dr. Ibnu Elmi A.S. Pelu, SH, MH; Prof. Dr. Ahmadi Hasan, M. H; Dr. Sadiani, MH; Dr. H. Khairil Anwar, M.Ag; Dr. Drs. Sabian Utsman, SH, M.Si; Dr. Akhmad Dakhoir, SHI, MHI; Dr. H. Jirhanuddin, M.Ag (alm); Dr. Elvi Soeradji, MHI; Munib, M.Ag; Abdul Khair, SH, MH; Dr. Syarifuddin, M.Ag; Akhmad Supriadi, MSI; Eka Suriansyah, MSI; Drs. Surya Sukti, MA; H. Akhmad Dasuki, Lc, MA; Dr. Abdul Helim, M.Ag; Dra. Hj. ST, Rahmah, MSI; Marsiah, MA; Zainal Arifin, M.Hum; Jelita, Hakim Syah, M.Si; Enrico Tedja Sukmana, MSI; Norwili; MHI, H. Syaikhu, MHI; dan Umi Rohmah, MA, M.Hum; Dr. H. Khairil Anwar, M.Ag; Prof. Dr. H. Syaifuddin Sabda, M. Ag; Prof. Dr.H.Ahmadi Hasan, MH; Dr. Syaugi

Mubarak Seff, MA; H.Sukarni, M.Ag; Dr. H. Fathurrahman Azhari, M.HI; Dr. Muhaimin, S.Ag, MA; Prof. Dr. HM Fahmi al-Amruzi, M. Hum; Dr. Hj. Gusti Muzainah, SH., MH.

Akhirnya sebagai sebuah bacaan, tentunya buku ini masih banyak terdapat kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Namun, demikian semoga buku ini kiranya dapat bermanfaat bagi pembaca dan peminat, serta para peneliti, seperti akademisi, mahasiswa, dan masyarakat pada umumnya, serta bagi para penstudi yang "haus" kepustakaan, khususnya di bidang kajian Hukum Islam terutama di bidang hukum zakat.

Palangka Raya, 1 Maret 2019
Penulis,

FITRI FAA'IZAH, S.E.I., M.H.
JEFRY TARANTANG, S.Sy., S.H., M.H.

DAFTAR ISI

PRAKATA ..... **iii**
PENGANTAR EDITOR ..... **vi**
KATA PENGANTAR ..... **vii**
KATA SAMBUTAN ..... **viii**
DAFTAR ISI ..... **x**
DAFTAR TABEL/ILUSTRASI ..... **xiii**
DAFTAR TRANSLITERASI ..... **xiv**

BAB I PENDAHULUAN **1**
A. Lahirnya Gagasan Politik Hukum Zakat 1
B. Definisi Istilah 8
C. Teori Mengenai Politik Hukum Zakat 9

BAB II HUKUM ISLAM DAN HUKUM NASIONAL **11**
A. Hukum Islam 11
1. Pengertian Hukum Islam 11
2. Sumber Hukum Islam 16
3. Produk Pemikiran Hukum Islam 22
4. Eksistensi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia 23
B. Hukum Nasional 29
1. Pengertian Hukum Nasional 29
2. Sumber Hukum Nasional 29
3. Produk Hukum Nasional yang Bersumber dari Hukum Islam 32

BAB III EKSISTENSI HUKUM ISLAM, QANUN ACEH DAN HUKUM POSITIF INDONESIA MENGENAI SANKSI PIDANA MUZAKKI YANG TIDAK MENUNAIKAN ZAKAT **57**
A. Pembangkang Zakat dalam Hukum Islam 57

1. Konsep Hukum Islam Tentang Sanksi Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat 57
2. Pandangan Berbagai Ulama tentang Status Pembangkang Zakat 62
3. Ulasan Sanksi Pidana Pembangkang Zakat dalam Sistem Hukum Pidana Islam 66
C. Pembangkang Zakat dalam *Qanun* Aceh 80
1. Kajian *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Maal 80
a. Sekilas Tentang Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam 80
b. Definisi Istilah *Qanun* Aceh 82
c. Konsep Ketentuan Pidana Pembangkang Zakat di Aceh 85
d. Kedudukan *Qanun* Aceh dalam Hukum Positif di Indonesia 89
D. Pembangkang Zakat dalam Hukum Positif Indonesia 91
1. Kajian Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat 91
a. Definisi Istilah Undang-undang Pengelolaan Zakat 91
b. Sejarah Pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat. 92
c. Konsep Sanksi Pidana Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat 111
2. Kajian Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah 113
a. Definisi Istilah Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah 113

b. Sejarah Lahirnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah. 114
c. Konsep Sanksi Pidana Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat Menurut Pasal 684 Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah 118
d. Kedudukan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dalam Hukum Positif Indonesia 121

BAB IV POLITIK HUKUM ZAKAT MENGENAI SANKSI PIDANA BAGI MUZAKKI YANG TIDAK MENUNAIKAN ZAKAT 125
A. Politik Hukum Nasional : Pintu Masuk Hukum Islam..... 129
B. Sanksi Pidana Muzakki : Gagasan Revisi Undang-undang Zakat yang Mencakup Sanksi Pidana bagi Muzakki 134

BAB V PENUTUP..... 161
A. Simpulan 161
B. Saran-Saran 162

DAFTAR PUSTAKA..... 165
BIOGRAFI PENULIS 175

DAFTAR TABEL/ILUSTRASI

TABEL 3.1. PERSAINGAN GAGASAN AMANDEMEN UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 1999 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DI PARLEMEN 100
TABEL 3.2. POKOK-POKOK PIKIRAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT. 108
TABEL 4.1. 10 NEGARA DENGAN POPULASI MUSLIM TERBESAR DI DUNIA.....126

DAFTAR TRANSLITERASI

Transliterasi yang dipakai dalam pedoman penulisan tesis ini adalah pedoman Transliterasi Arab-Indonesia berdasarkan Surat Keputusan bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia tanggal 22 Januari 1988.

1.	ا	:	A	16.	ط	:	Th
2.	ب	:	B	17.	ظ	:	Zh
3.	ت	:	T	18.	ع	:	'
4.	ث	:	Ts	19.	غ	:	Gh
5.	ج	:	J	20.	ف	:	F
6.	ح	:	H	21.	ق	:	Q
7.	خ	:	Kh	22.	ك	:	K
8.	د	:	D	23.	ل	:	L
9.	ذ	:	Dz	24.	م	:	M
10.	ر	:	R	25.	ن	:	N
11.	ز	:	Z	26.	و	:	W
12.	س	:	S	27.	ه	:	H
13.	ش	:	Sy	28.	ء	:	’
14.	ص	:	Sh	29.	ي	:	Y
15.	ض	:	Dh				

Mad dan Diftong:

1.	Fathah panjang	:	Â / â	4.	أو	:	Aw
2.	Kasrah panjang	:	Î / î	5.	أي	:	Ay
3.	Dhammah panjang	:	Û / û				

Catatan:

1. Konsunan yang bersyaddah ditulis dengan rangkap
   Misalnya; ربنا ditulis *rabbanâ*.
2. Vokal panjang (*mad*);
   Fathâh (baris di atas) ditulis **â**, *kasrah* (baris di bawah) ditulis **î**, serta *dammah* (baris di depan) ditulis dengan **û**. Misalnya; القارعة ditulis *al-qâri'ah*, المساكين ditulis *al-masâkîn*, المفلحون ditulis *al-muflihûn*.
3. Kata sandang alif + lam (ال)
   Bila diikuti oleh huruf qamariyah ditulis **al**, misalnya; الكافرون ditulis *al-kâfirûn*. Sedangkan, bila diikuti oleh huruf syamsiyah, huruf *lam* diganti dengan huruf yang mengikutinya, misalnya; الرجال ditulis *ar-rijâl*.
4. Ta' *marbûthah* (ة)
   Bila terletak diakhir kalimat, ditulis **h**, misalnya; البقرة ditulis *al-baqarah*. Bila di tengah kalimat ditulis **t**, misalnya; زكاة المال ditulis *zakât al-mâl*, atau سورة النساء ditulis *sûrat al-Nisâ'*.
5. Penulisan kata dalam kalimat dilakukan menurut tulisannya, Misalnya; وهو خير الرازقين ditulis *wa huwa khair ar-Râziqîn*.

PENGURUS WILAYAH
NAHDLATUL ULAMA
PROVINSI KALIMANTAN TENGAH

BAB I
PENDAHULUAN

A. Lahirnya Gagasan Politik Hukum Zakat

Islam merupakan agama rahmat bagi seluruh manusia sehingga ajaran Islam sangat memegang tinggi prinsip solidaritas, banyak sekali ajaran Islam yang menganjurkan pemeluknya untuk memegang prinsip mulia yang disyariatkan. Salah satu dari prinsip mulia di atas yang mengandung dua dimensi yaitu dimensi vertikal (hubungan pada Allah SWT) dan dimensi horizontal (hubungan sesama manusia) adalah zakat. Ibadah zakat apabila ditunaikan dengan baik maka akan meningkatkan kualitas iman, membersihkan dan mensucikan harta dan jiwa dari sifat kikir, dengki, tamak, membangun masyarakat yang lemah, serta dapat mengembangkan harta yang dimilikinya.[1]

Rukun zakat bukanlah hanya sebatas menggugurkan kewajiban dan hanya berelasi secara *transeden*, namun zakat mempunyai dimensi sosial. Dimensi sosial ini sebagai wujud konkrit keberpihakan agama untuk menjelaskan bahwa solidaritas, tolong menolong dan saling membantu bukan hanya sebagai pemenuhan publisitas semata. Dengan kata lain zakat adalah kewajiban yang bersifat *transeden* yang sekaligus merupakan kewajiban sosial untuk saling membantu sesama.[2]

Zakat adalah salah satu kewajiban bagi umat Islam yang telah ditetapkan dalam Al-Qur'an, Sunnah Nabi, dan ijma' para ulama. Zakat merupakan salah satu rukun Islam yang selalu disebutkan sejajar dengan

[1] M. Ali Hasan, *Zakat dan Infak; Salah satu solusi mengatasi problema sosial di Indonesia* (Jakarta : Kencana, 2006), h. 18-23

[2]Muhammad dan Abubakar HM,MA, *Manajemen Organisasi Zakat Perspektif Pemberdayaan Umat dan Strategi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat,* (Malang: Madani, 2011), h. i

perintah shalat.[3] Perintah mendirikan sholat yang selalu diiringi dengan perintah menunaikan zakat dapat dilihat pada Q.S. Al-Baqarah/2: 43 dan 110, Q.S. Al-Māidah/5: 12, Q.S. Al-Mu'minun/40: 4,[4] Q.S. Al-Anbiyā'/21: 73, Q.S. Maryam/19: 31 dan 55, Q.S. Al-Baqarah/2: 83, Q.S. al-Bayyinah/98: 5, dan lain sebagainya.[5] Seperti firman Allah dalam Q.S. Al-Baqarah/2: 110, yang berbunyi:[6]

وَأَقِيمُواْ ٱلصَّلَوٰةَ وَءَاتُواْ ٱلزَّكَوٰةَۚ وَمَا تُقَدِّمُواْ لِأَنفُسِكُم مِّنۡ خَيۡرٖ تَجِدُوهُ عِندَ ٱللَّهِۗ إِنَّ ٱللَّهَ بِمَا تَعۡمَلُونَ بَصِيرٞ ١١٠ [7]

Khusus mengenai hubungan shalat dengan zakat, bahwa shalat adalah tiang agama yang jika dilalaikan berarti merubuhkan tiang agama itu. Sedangkan zakat merupakan tiang masyarakat, yang apabila tidak ditunaikan dapat meruntuhkan sendi-sendi sosial ekonomi masyarakat, karena secara tidak langsung penahanan (tidak menunaikan) zakat dari orang-orang kaya itu merupakan perekayasaan pemiskinan secara struktural.[8]

Selain menggunakan bentuk kata perintah (*fi'il amr*), dalam Al-Qur'an kata zakat ada juga yang menggunakan gaya bahasa yang bersifat intimidatif atau peringatan (*uslub tarhib*) yang ditujukan bagi orang yang suka menumpuk harta kekayaan dan tidak mau mengeluarkan zakatnya. Orang-orang seperti itu diancam dengan azab yang pedih, yaitu akan dibakar dahi, lambung, dan punggung mereka dengan batangan emas dan

[3]Abdul Al-Hamid Mahmud Al-Ba'ly, *Ekonomi Zakat: Sebuah Kajian Moneter dan Keuangan Syariah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), h. 1.

[4]Ali Yafie, *Menggagas Fiqh Sosial, Dari Soal Lingkungan Hidup, Asuransi Hingga Ukhuwah*, (Bandtung: Mizan, 1994), h. 231

[5] Abdurrachman Qadir, *Zakat (Dalam Dimensi Mahdah dan Sosial)*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998), h. 50-51

[6] Derpartemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya,* (Jakarta: PT Intermasa, 1971), h. 30

[7] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 215

[8] Abdurrachman Qadir, *Zakat…,* h. 78

perak yang telah dipanaskan dengan api neraka jahanam.[9] Ketegasan hukum wajib zakat dapat dilihat dari ayat Al-Qur'an yang mengecam dan mengancam orang-orang yang enggan mengeluarkan zakat yakni sebagaimana firman Allah Q.S. At-Taubah/9: 34 dan 35[10], yang berbunyi: [11]

۞ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ إِنَّ كَثِيرًا مِّنَ ٱلۡأَحۡبَارِ وَٱلرُّهۡبَانِ لَيَأۡكُلُونَ أَمۡوَٰلَ ٱلنَّاسِ بِٱلۡبَٰطِلِ وَيَصُدُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِۗ وَٱلَّذِينَ يَكۡنِزُونَ ٱلذَّهَبَ وَٱلۡفِضَّةَ وَلَا يُنفِقُونَهَا فِي سَبِيلِ ٱللَّهِ فَبَشِّرۡهُم بِعَذَابٍ أَلِيمٖ ٣٤ يَوۡمَ يُحۡمَىٰ عَلَيۡهَا فِي نَارِ جَهَنَّمَ فَتُكۡوَىٰ بِهَا جِبَاهُهُمۡ وَجُنُوبُهُمۡ وَظُهُورُهُمۡۖ هَٰذَا مَا كَنَزۡتُمۡ لِأَنفُسِكُمۡ فَذُوقُواْ مَا كُنتُمۡ تَكۡنِزُونَ ٣٥ [12]

Ancaman bagi orang-orang yang tidak atau enggan menunaikan zakat juga terdapat dalam hadis berikut ini, yang artinya:

> *"Dari Abu Hurairah Radhiyallahu 'Anhu, dia berkata, Rasulullah Shallallahu 'alaihi wa sallam bersabda: "Barangsiapa diberi harta oleh Allah, lalu dia tidak menunaikan (kewajiban) zakatnya, pada hari kiamat hartanya dijadikan untuknya menjadi seekor ular jantan aqra' (yang kulit kepalanya rontok karena dikepalanya terkumpul banyak racun), yang berbusa dua sudut mulutnya. Ular itu dikalungkan (di lehernya) pada hari kiamat.Ular itu memegang (atau menggigit tangan pemilik harta yang tidak berzakat tersebut) dengan kedua sudut mulutnya, lalu ular itu berkata,'Saya adalah hartamu, saya adalah simpananmu'. Kemudian beliau Shallallahu 'alaihi wa sallam membaca (firman Allah ta'ala, QS. Āli 'Imrān [3]: 180): 'Sekali-kali janganlah orang-orang yang bakhil menyangka… dst'."(HR Bukhari II/508 no. 1338).*[13]

[9] *Ibid*, h. 47

[10] Asnaini, *Zakat Produktif Dalam Perspektif Hukum Islam,* (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2008), h.32

[11] Derpartemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an…,* h. 283.

[12] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 215

[13] Muhammad Wasitho Abu Fawaz, Lc, Ancaman Meninggalkan Kewajiban Zakat, https://abufawaz.wordpress.com/2011/10/20/عقوبة-تارك-الزكاة-ancaman-meninggalkan-kewajiban-zakat/, (12 Januari 2016).

Ultimatum atau sanksi bagi pembangkang zakat juga pernah diberikan oleh Khalifah Abu Bakar, dimana ultimatum ini dikeluarkan setelah terjadinya pembangkangan dari sekelompok masyarakat yang tidak mampu membayarkan zakatnya kepada fakir miskin, padahal semasa Nabi mereka menunaikannya. Ijtihad yang dilakukan oleh Khalifah Abu Bakar yang menyatukan zakat dengan shalat, karena dia merujuk pada sebuah hadis Nabi yang berbunyi:

أُمِرْتُ اَنْ أُقَاتِلَ النَّاسَ حَتَى يَشْهَدُوْا اَنْ لاَ اِلهَ إِلاَ اللهُ وَ اَنَّ مُحَمَّدً ارسُوْلُ اللهِ وَ يُقِيْمُوْا الصَّلاَةَ وَيُؤْ تُوْاالزَّكَاة [14]

Berdasarkan isyarat hadis tersebut, khalifah Abu Bakar memberikan ultimatum yang berbunyi: *"Akan aku bunuh (perangi) siapa saja yang memisahkan antara shalat dan zakat."*[15]

Keadaan tersebut menjadi bukti bahwa zakat merupakan bagian ajaran agama Islam yang sangat penting dan karenanya tidak dapat diabaikan oleh setiap kaum muslimin. Di negara-negara Islam zakat dijadikan sebagai salah satu sarana untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya, di samping wakaf. Di Indonesia, sebagai Negara yang berpenduduk Muslim terbesar di dunia, meskipun bukan negara Islam, juga telah menaruh kepedulian terhadap salah satu aspek syariat yang diwajibkan sejak tahun ketiga hijriyah ini. Kepedulian tersebut terbukti dengan *positivisasi* hukum Islam yang semula sifatnya tidak tertulis menjadi sebuah aturan hukum Islam yang tertulis yakni hukum positif Indonesia tentang zakat dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang kemudian diganti dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.[16]

[14] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

[15] Abdurrachman Qadir, *Zakat…,* h. 67

[16] Asmu'i Syarkowi, Aspek-Aspek Litigasi Perkara Zakat Menurut Perundang-Undangan, *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXXI No 362* (Januari 2016), h. 114.

Dalam Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat disebutkan:

1. Menimbang : bahwa menunaikan zakat merupakan kewajiban bagi umat Islam yang mampu sesuai dengan syariat Islam
2. Pasal 1 Ayat 2 dijelaskan "Zakat adalah harta yang wajib dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha untuk diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam".
3. Pasal 1 Ayat 5 dijelaskan "Muzakki adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat".

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini dalam ketentuan umum telah menyebutkan adanya *muzakki*, tetapi dalam pasal-pasalnya tidak ada mengatur tentang *muzakki* sebagai subjek wajib zakat, termasuk sanksi pidana jika wajib zakat tidak mau atau enggan menunaikan zakat. Padahal aturan tentang sanksi ini dipandang perlu karena tanpa aturan mengenai sanksi bagi *muzakki*, maka keberadaan undang-undang ini menjadi tidak berfungsi, karena tidak memiliki daya ikat atau daya paksa. Namun sebagian kalangan menyatakan bahwa undang-undang ini sudah berjalan sebagaimana mestinya, sesuai dengan namanya yaitu undang-undang pengelolaan zakat, maka undang-undang ini mengatur tentang kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.[17] Maka dirasa wajar jika undang-undang ini hanya mengatur tentang amil (BAZNAS, LAZ, dan UPZ) sebagai pengelola zakat termasuk sanksi yang hanya diperuntukkan bagi amil.

Di Indonesia, terdapat provinsi yang memberlakukan aturan yang bersifat mengikat bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat, yakni Nangroe Aceh Darussalam. Secara umum pengaturan tentang zakat dalam undang-undang ini diatur dalam Pasal 191 dan 192 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang kemudian dilanjutkan

[17] Lihat Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

dengan adanya *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal yang secara khusus menjadi peraturan pelaksanaannya.

Dalam Pasal 21 ayat (1) *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal dijelaskan:

> "Setiap orang yang beragama Islam atau badan yang dimiliki oleh orang Islam dan berdomisili dan/atau melakukan kegiatan usaha di Aceh yang memenuhi syarat sebagai *muzakki* menunaikan zakat melalui Baitul Mal setempat"

Selanjutnya dalam Pasal 50 tentang ketentuan '*uqubat* dijelaskan:

> "Setiap orang Islam atau Badan yang melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (1), dihukum karena melakukan jarimah ta'zir dengan 'uqubat, berupa: a. denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan; dan b. kewajiban membayar seluruh biaya yang diperlukan sehubungan dengan audit khusus".

Sanksi bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat juga disertakan dalam Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, yang berbunyi:

Barangsiapa yang melanggar ketentuan zakat ini maka akan dikenakan sanksi sebagaimana diatur sebagai berikut:

a. Barangsiapa yang tidak menunaikan zakat maka akan dikenai denda dengan jumlah tidak melebihi dari besarnya zakat yang wajib dikeluarkan.
b. Denda sebagaimana dimaksud dalam angka (1) didasarkan pada putusan pengadilan.
c. Barangsiapa yang menghindar dari menunaikan zakat, maka dikenakan denda dengan jumlah tidak melebihi (20%) dari besarnya zakat yang harus dibayarkan.
d. Zakat yang harus dibayarkan ditambah dengan denda dapat diambil secara paksa oleh juru sita untuk diserahkan kepada badan amil zakat daerah kabupaten/kota.

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, berdasarkan ketentuan dalam undang-undang ini, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah sebagai berikut: a). UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b) Ketetapan MPR; c) UU/Perppu; d) Peraturan Pemerintah; e) Peraturan Presiden; f) Peraturan Daerah Provinsi; g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.[18] Sehingga dapat diketahui bahwa Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah tidak masuk dalam hierarki perundang-undangan di Indonesia, sedangkan qanun Aceh termasuk dalam peraturan daerah provinsi sehingga masuk dalam hierarki perundang-undangan. Apakah memungkinkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dan *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal yang membahas mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak membayar zakat diberlakukan.

Melihat fenomena yang terjadi antara hukum Islam, *qanun* Aceh dan kompilasi hukum ekonomi syariah telah menunjukkan urgensi pentingnya pemberlakuan sanksi bagi *muzakki* yang tidak atau enggan menunaikan zakat. Sedangkan pada tingkatan yang lebih tinggi, yakni undang-undang pengelolaan zakat belum menyentuh aspek sanksi bagi *muzakki.* Namun demikian, dalam konteks kebutuhan payung hukum pengelolaan zakat bagi masyarakat Islam di Indonesia, undang-undang pengelolaan zakat tetaplah diterima sebagai dasar hukum meskipun belum sempurna, sehingga buku ini memfokuskan pada kemungkinan dan upaya *positivisasi* hukum Islam mengenai aspek sanksi pidana bagi muzakki yang tidak menunaikan zakat, dengan gagasan revisi maupun lahirnya undang-undang zakat baru yang bersifat holistik (menyentuh aspek sanksi bagi *muzakki*). Beranjak dari hal tersebut penulis menawarkan gagasan yang dituangkan ke dalam bahasan buku ini yaitu politik hukum zakat (eksistensi hukum Islam dalam hukum nasional).

[18]Republik Indonesia, "Undang-undang R.I Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", h. 6-7.

B. Definisi Istilah

Ada beberapa isitilah yang digunakan dalam buku ini, yaitu sebagai berikut:

1. Politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Politik hukum juga dikatakan sebagai kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.[19]
2. Sanksi Pidana adalah sanksi atau hukum pidana dalam sistem hukum Islam yang meliputi *hudud, jinayat* dan *ta'zir*,[20] dan sanksi atau hukum pidana dalam pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang meliputi: a. pidana pokok, yakni pidana mati, pidana penjara, pidana kurungan, pidana denda dan pidana tutupan, dan b. pidana tambahan, yakni pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, dan pengumuman putusan hakim.[21] Adapun sanksi pidana yang dimaksud dalam buku ini adalah sanksi pidana *ta'zir* berupa denda atau kalau perlu kurungan penjara.
3. *Muzakki* adalah seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.[22] Adapun *muzakki* yang dimaksud dalam buku ini adalah orang atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat namun enggan berzakat.
4. Kajian hukum Islam disini adalah kajian Al-Qur'an, kajian hadis, kajian landasan historis dan kajian berbagai pandangan ulama terkait sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.
5. *Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan

[19]Padmo Wahyono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991, h. 65.

[20]Republik Indonesia, "Undang-undang R.I Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", h. 17.

[21] Soenarto soebroto, *KUHP dan KUHAP*, (Jakarta: PT RajaGrafindo, 1999), h. 16.

[22]Definisi *muzakki* menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

kehidupan masyarakat Aceh.[23] Adapun kajian *qanun* Aceh yang dimaksud dalam buku ini adalah *Qanun* Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Pengelolaan Zakat dan *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal

6. Kajian hukum positif disini adalah kajian Pasal 1 Ayat (2) dan (5) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, Pasal 191 dan 192 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.
7. Positivisasi atau legislasi adalah upaya memasukkan unsur-unsur hukum Islam atau menjadikan hukum Islam ke dalam undang-undang Negara atau sebagai hukum nasional.[24] Adapun positivisasi dalam buku ini adalah upaya memasukkan aspek atau pasal mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat yang terdapat pada hukum Islam, qanun Aceh dan kompilasi hukum ekonomi syariah ke dalam undang-undang zakat (revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat).

C. Teori Mengenai Politik Hukum Zakat

Ada beberapa teori yang digunakan dalam bahasan buku ini, antara lain:

1. Teori legislasi adalah teori yang mengkaji dan menganalisis tentang cara atau teknik pembentukann perundang-undangan, yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.[25]
2. Teori Eksistensi adalah teori yang menerangkan tentang adanya hukum Islam dalam Hukum Nasional Indonesia. Menurut teori ini

[23] Definisi *Qanun* Aceh menurut Pasal 1 Ayat 21 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

[24] Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2005), h. 339

[25] Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 36.

keberadaan hukum Islam dalam hukum nasional itu, apabila: *pertama*, ada dalam arti hukum Islam dalam hukum nasional sebagai bagian yang integral darinya; *kedua*, ada dalam arti adanya kemandirian yang diakui berkekuatan hukum nasional dan sebagai hukum nasional; *ketiga*, ada dalam hukum nasional, dalam arti norma hukum Islam (agama) berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional Indonesia; *keempat*, ada dalam hukum nasional, dalam arti sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.[26]

3. Teori kewajiban dan paksaan, yang menyatakan salah satu hakikat dari hukum adalah hukum dapat dipaksakan berlakunya bila perlu dengan campur tangan Negara. Karena itu, dalam hukum itu sendiri terdapat unsur kewajiban yang harus dilaksanakan oleh setiap orang yang tunduk kepada hukum yang bersangkutan.[27]

[26] Ibnu Elmi A.S. Pelu, *Gagasan, Tatanan, dan Penerapan Ekonomi Syariah dalam Perspektif Politik Hukum*, (Malang: In-TRANS, 2008), h. 48

[27] Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), h. 105

BAB II
HUKUM ISLAM DAN HUKUM NASIONAL

A. Hukum Islam

1. Pengertian Hukum Islam

Terminologi hukum umumnya dipahami mengacu kepada seperangkat norma atau aturan tentang segala sesuatu. Hukum Islam adalah hukum yang bersumber dari agama Islam. Berikut beberapa istilah kunci yang harus dipahami terkait hukum Islam, yaitu: a. *hukum, hukm* dan *ahkām,* b. *syari'ah* atau *syariat*, dan c. *fiqih* atau *fiqh*.[28]

a. *Hukum, hukm* dan *ahkām*

Dilihat dari segi kebahasaan, kata hukum bermakna "menetapkan sesuatu pada yang lain".[29] Perkataan hukum yang digunakan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata *hukm* jamaknya *ahkām* dalam bahasa Arab, yang berarti norma atau kaidah yakni ukuran, tolak ukur, patokan, pedoman yang dipergunakan untuk menilai tingkah laku atau perbuatan manusia dan benda.[30]

Dalam sistem hukum Islam ada lima *hukm* (*al- ahkām al-khamsah*) atau kaidah yang digunakan sebagai patokan mengukur perbuatan manusia baik di bidang ibadah maupun dilapangan muamalah, yaitu 1) *jā'iz* atau *mubāh* atau *ibāhah,* 2) *sunnat*, 3) *makrūh,* 4) *wājib* dan 5) *hāram.*[31]

[28] Mohammad Daud Ali, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia,* (Jakarta: Rajawali Press, 2014), h. 42

[29] Dede Rosyada, *Hukum Islam dan Pranata Sosial*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1999), h. 14

[30] Mohammad Daud Ali, *Pengantar…,* h.44

[31] *Ibid.*

b. *Syari'ah* atau *syariat*

Kata *syari'ah* secara etimologi berasal dari kata *sara'a* yang berarti sesuatu yang dibuka lebar kepadanya. Dalam al-Qur'an, kata *syari'ah* diartikan sebagai jalan yang jelas membawa ke arah kemenangan. Dengan demikian *syari'ah* merupakan nilai-nilai keagamaan yang berfungsi mengarahkan kehidupan manusia.[32]

Secara terminologis, *syari'ah* dapat diartikan sebagai jalan yang lurus, yakni hukum-hukum syara' mengenai perbuatan manusia yang dihasilkan dari dalil-dalil terperinci (ayat-ayat al-Qur'an dan hadis Nabi Muhammad Saw yang sahih).[33]

c. *Fiqih* atau *fiqh*

Secara harfiah, *fiqh* artinya paham. Secara definitif, *fiqh* berarti ilmu tentang hukum *syara'* yang bersifat *amaliyah* (praktis) yang digali dan ditemukan dari dalil-dalil *tafsili* (terperinci).

Kata *amaliyah* dalam definisi menjelaskan bahwa *fiqh* hanya menyangkut sesuatu yang bersifat *amaliyah*, sehingga masalah keimanan dan akidah tidak termasuk dalam cakupan ilmu *fiqh*. Kata *digali* menunjukkan bahwa *fiqh* adalah hasil penggalian, penganalisaan dan pengambilan ketetapan tentang hukum. Sehingga *fiqh* merupakan hasil penemuan mujtahid dalam hal yang tidak dijelaskan oleh nash. Kata *tafsili* dalam definisi menjelaskan tentang dalil-dalil yang dipakai oleh *faqih* (ahli *fiqh*) atau mujtahid dalam usaha penggalian hukum.[34]

Sehingga ada dua istilah yang digunakan untuk menunjukkan hukum Islam, yakni 1) Syariat Islam (*Islamic law*) dan 2) Fiqih

[32] Ahmad Rofiq, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 2001), h. 14-15.

[33] Ngainun Naim, *Sejarah Pemikiran Hukum Islam Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Teras, 2009), h. 8

[34] M. Hasbi Umar, *Nalar Fiqh Kontemporer*, (Jakarta: GP Press, 2007), h. 43-44

Islam (*Islamic Jurisprudence*). Dalam bahasa Indonesia, kata syariat Islam juga sering disebut hukum syariat atau hukum *syara',* dan untuk fiqih Islam dipergunakan istilah hukum fiqih atau hukum (fiqih) Islam. Syariat adalah landasan fiqh dan fiqih adalah pemahaman tentang syariat.[35]

Sayid Quthb menjelaskan dalam bukunya *"Nahwa Mujtami'il Islami"* seperti yang dikutip Badri Khaeruman mengenai perbedaan arti antara syariat dan fiqh, yaitu:

> *"Syariat Islam itu ciptaan Allah yang bersumberkan Al-Qur'an dan As-Sunnah, sedangkan fiqh itu ciptaan manusia yang terbit dari upaya memahami, menafsirkan, dan menetapkan syariat dalam suasana tertentu. Fiqh Islam dibebani tugas untuk menanggapi tuntutan keperluan dan kondisi yang selalu berubah dengan cara menundukkan hukumnya dalam kerangka syariat yang tetap itu. Jadi syariat Islam menurutnya tetap dan tidak berubah karena dia melukiskan kerangka besar dan luas yang mencakup semua bentuk dan evolusi. Adapun fiqh bisa berubah karena dia membidangi urusan penerapan prinsip-prinsip dalam bentuk perundang-undangan berupa perkara-perkara peradilan dan penentuan hukum yang sesuai dengan perkembangan dan pembaharuan, namun berada dalam kerangka syariat yang tetap itu."*[36]

Berikut secara spesifik diuraikan perbedaan antara hukum Islam yang disebut (hukum) *syari'at* dan hukum Islam yang disebut (hukum) *fiqh*:[37]

1) *Syari'at* terdapat dalam al-Qur'an dan kitab-kitab hadis, sedangkan *fiqih* terdapat dalam kitab-kitab *fiqih.*

[35] Mohammad Daud Ali, *Pengantar…,* h.49

[36] Badri Khaeruman, *Hukum Islam dalam Perubahan Sosial,* (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 2010

[37] Mohammad Daud Ali, *Pengantar…,* h.50-51

2) *Syari'at* bersifat fundamental dan mempunyai ruang lingkup yang lebih luas (termasuk akidah akhlak), sedangkan *fiqih* bersifat instrumental, ruang lingkupnya terbatas pada hukum yang mengatur perbuatan manusia.
3) *Syari'at* adalah ketetapan Allah SWT dan Rasul-Nya, karena itu berlaku abadi, sedangkan *fiqih* adalah karya manusia sehingga dapat berubah dari masa ke masa.
4) *Syari'at* hanya satu, sedangkan *fiqh* mungkin lebih dari satu (dikenal dengan mazhab-mazhab *fiqih*).
5) *Syari'at* menunjukkan kesatuan dalam Islam, sedangkan *fiqih* menunjukkan keragamannya.

Hukum Islam dalam khazanah fiqh Islam tidak ditemui dalam al-Qur'an dan sunah, kecuali diungkap secara terpisah antara hukum dan Islam. sebutan hukum Islam hanya ditemui dalam bahasa Indonesia dan menjadi bahasa sehari-hari dalam masyarakat. Hukum atau *recht* (Bld), *droit* (Pr), *law* (Ing), *recht* (Jrm), *jus* (Lat), *diritto* (It), *derecho* (Sp) adalah suatu paham yang mengandung banyak sekali sudut seginya dan meliputi suatu bidang yang begitu luas, sehingga tiada suatu definisi pun yang dapat menangkapnya dengan lengkap dan sempurna. Di bawah ini beberapa definisi-definisi itu:

1) Hukum kata Victor Hugo, adalah kebenaran dan keadilan
2) Hukum kata Meyers, adalah keseluruhan dari pada norma-norma dan penilaian-penilaian tentang harga susila yang mempunyai hubungannya dengan perbuatan-perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat, norma-norma dan penilaian-penilaian mana oleh penguasa Negara harus dipakai pedoman dalam menunaikan tugasnya.
3) Hukum kata Larminier, adalah keseragaman (*harmonie*) dari pada hubungan-hubungan antara manusia yang menimbulkan kewajiban-kewajiban.

4) Hukum kata La Rousse, adalah keseluruhan dari pada prinsip-prinsip yang mengatur hubungan antara manusia dalam masyarakat dan yang menetapkan apa yang oleh tiap-tiap orang boleh dan dapat dilakukan tanpa memperkosa rasa keadilan.
5) Hukum kata Capitant, adalah keseluruhan dari pada norma-norma yang secara mengikat mengatur hubungan berbelit-belit antara manusia dalm masyarakat.
6) Hukum kata Land, adalah keseluruhan dari pada peraturan-peraturan yang mana tiap-tiap orang dalam kehidupan masyarakat wajib menaatinya.
7) Hukum kata Suyling, adalah kompleks daripada norma-norma tentang segala tindak tanduk yang mengikat dan dibuat atau disahkan oleh Negara.[38]

Pengertian hukum menurut Oxford Dictionary adalah *"the body of rules, wether proceeding from formal enactment or from custom, which a particular state or community recognizes as binding on its members or subject"*.[39]

Pengertian hukum menurut Simorangkir adalah Hukum peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan.[40]

Jika disandingkan dengan kata Islam maka hukum Islam adalah seperangkat aturan berdasarkan wahyu Allah dan Sunnah Rasul

[38] Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum,* (Jakarta: paradya paramita, 2005), h. 50.

[39] AS Honrby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English,* (Britain: Oxford University Press, 1986), h. 478

[40] C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, dan Prasetyo, *Kamus Hukum,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h. 66

tentang tingkah laku manusia mukallaf yang diakui dan diyakini berlaku dan mengikat untuk semua ummat yang beragama Islam.[41]

Sehingga penulis dapat menyimpulkan hukum Islam adalah segala ketetapan Allah SWT yang berhubungan dengan perbuatan orang dewasa yang mempunyai akibat hukum bagi pelakunya, baik yang berkaitan dengan ritual (ibadah) maupun hubungan sesama manusia (muamalah).

2. Sumber Hukum Islam

Sumber hukum adalah sumber atau landasan yang dijadikan pegangan dalam menetapkan hukum atau suatu masalah. Sumber hukum Islam digandengkan dengan dalil hukum Islam. Hukum Islam secara garis besar mengenal dua macam sumber hukum, pertama sumber hukum yang bersifat *"naqliy"* dan sumber hukum yang bersifat *"aqliy".* Sumber hukum *naqliy* adalah Al-Qur'an dan As-Sunnah sedangkan sumber hukum *aqliy* adalah usaha menemukan hukum dengan mengutamakan olah pikir dengan beragam metodenya.[42]

Pada masa sahabat, yang dijadikan sumber hukum Islam adalah al-Qur'an, Sunnah dan Ijtihad yang berbentuk kolektif. Sedangkan, pada masa tabi'in mengikuti langkah penetapan dan penerapan hukum yang telah dilakukan sahabat dalam istinbath al-ahkam, yaitu:

a. Mencari ketentuannya dalam al-Qur'an
b. Apabila tidak terdapat dalam al-Qur'an mereka mencarinya dalam Sunnah
c. Apabila tidak terdapat dalam al-Qur'an dan Sunnah, mereka kembali kepada pendapat para sahabat.
d. Apabila pendapat sahabat tidak diperoleh, mereka berijtihad.[43]

[41] Amir Syarifuddin, *Pengertian dan Sumber Hukum Islam,* (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), h. 14.

[42] Abd. Shomad, *Hukum Islam Penormaan Prinsip Syariah Dalam Hukum Indonesia,* (Jakarta: Prenada media Group, 2012), h. 32

[43] Sirajuddin, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 99-100

Berikut penjelasan lebih rinci terkait sumber-sumber hukum Islam:

a. Al-Qur'an

Al-Qur'an adalah simpanan yang sangat berharga, pegangan agama dan asas agama, dimana Allah SWT menitipkan ilmu segala sesuatu di dalamnya dan menjelaskan jalan yang benar. Ia merupakan sumber hikmah, bukti kerasulan, cahaya penglihatan dan kecerdasan.[44] Allah SWT berfirman:

Q.S. An-Nahl/16: 89, yang berbunyi:

...وَنَزَّلۡنَا عَلَيۡكَ ٱلۡكِتَٰبَ تِبۡيَٰنٗا لِّكُلِّ شَيۡءٖ وَهُدٗى وَرَحۡمَةٗ وَبُشۡرَىٰ لِلۡمُسۡلِمِينَ ٨٩[45]

Q.S. Al-An'ām/6: 38, yang berbunyi:

...مَّا فَرَّطۡنَا فِي ٱلۡكِتَٰبِ مِن شَيۡءٖۚ ثُمَّ إِلَىٰ رَبِّهِمۡ يُحۡشَرُونَ ٣٨[46]

Secara garis besar, al-Qur'an berisikan: 1) Ajaran tentang kepercayaan (akidah), 2) Sejarah tentang umat sebelum Nabi Muhammad SAW, 3) Informasi tentang hal-hal yang akan terjadi dimasa yang akan datang, 4) Ilmu pengetahuan, dan 5) Hukum atau peraturan-peraturan yang menyangkut ibadah dan muamalah, yakni prosedur yang mengatur aturan hubungan manusia dengan Allah SWT, antara manusia dengan manusia dan antara manusia dengan lingkungannya.[47]

b. Sunnah

Sumber kedua setelah al-Qur'an adalah sunnah atau hadis nabi Muhammad SAW. Menurut istilah hadits adalah apa yang

[44] Muhammad Ali As-Sayis, *Sejarah Fikih Islam*, (Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2003), h. 22

[45] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 215

[46] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 215

[47] Mustofa, dan Abdul Wahid, *Hukum Islam Kontemporer*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 12

diriwayatkan berasal dari Nabi Muhammad SAW, baik berupa sabda (*Qauliyah*), Perbuatan (*Fi'liyah*) maupun berupa persetujuan (*Taqririyah*). Fungsi hadits terhadap al-Qur'an adalah:

1) Sebagai penguat hukum peristiwa yang telah ditetapkan dalam al-Qur'an;
2) Sebagai pemberi keterangan terhadap ayat-ayat al-Qur'an, yang meliputi, merinci ayat yang bersifat global, membatasi kemutlakan suatu ayat dan membawa hukum baru yang tidak ditetapkan dalam al-Qur'an.[48]

c. Akal Pikiran (*al-Ra'yu atau Ijtihad*)

Sumber hukum ketiga adalah akal pikiran manusia yang memenuhi syarat untuk berusaha, berikhtiar dengan seluruh kemampuan yang ada padanya memahami kaidah-kaidah hukum yang fundamental yang terdapat dalam al-Qur'an, kaidah-kaidah hukum yang bersifat umum yang terdapat dalam Sunnah Nabi dan merumuskannya menjadi garis-garis hukum yang dapat diterapkan pada suatu kasus tertentu atau berusaha merumuskan garis-garis atau kaidah-kaidah hukum yang pengaturannya tidak terdapat dalam kedua sumber tersebut.[49]

Akal adalah kunci untuk memahami agama, ajaran dan hukum Islam. Manusia, khususnya umat Islam tidak akan dapat memahami Islam tanpa mempergunakan akal. Oleh karena itu, Nabi Muhammad SAW menyatakan bahwa agama adalah akal, tidak ada agama bagi orang yang tidak berakal. Jika pernyataan ini dikaitkan dengan hukum, berarti bahwa hukum dan hukuman itu berkaitan dengan akal, tidak ada hukum dan hukuman bagi orang yang tidak berakal. Sehingga akan mempunyai kedudukan yang tinggi dalam sistem agama Islam,

[48] T.M. Hasbi Ash-Shiddiqie, *Sejarah dan Pengantar Ilmu Hadits*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1980), h. 175-178.

[49] Mohammad Daud Ali, *Pengantar…*, h. 111-112

karena akal adalah wadah yang menampung *aqidah*, *syariah* dan *akhlaq*. [50]

Dasar hukum untuk menggunakan akal pikiran atau *al-ra'yu* untuk berjtihad dalam pengembangan hukum Islam adalah; 1) Q.S an-Nisa/4: 59 yang intinya mewajibkan umat Islam untuk mentaati ketentuan "ulil amri". 2) Hadis Mu'adz bin Jabbal. 3) Contoh yang diberikan khalifah Umar Bin Khattab dalam memecahkan berbagai persoalan yang terjadi di dalam masyarakat. Dalam berijtihad, ada berbagai metode yang digunakan, diantaranya:

1) *Ijma'*

   Lafal ijma' menurut bahasa pengertiannya adalah *'azm* (cita-cita). Sedangkan menurut istilah *ijma'* adalah kesepakatan para mujtahidin di antara ummat Islam pada suatu masa setelah kewafatan Rasulullah Saw. Atas hukum syar'i mengenai suatu kejadian/kasus.

   Secara realitas, *ijma'* sangat sulit terjadi pada masa sekarang. Ijma' hakiki hanya terjadi pada masa kekhalifahan Abu Bakar dan Umar Bin Khattab. Sekarang, *ijma'* hanya berarti persetujuan atau kesesuaian pendapat disuatu tempat mengenai tafsiran ayat-ayat (hukum) tertentu dalam al-Qur'an.[51]

2) *Qiyas*

   Mayoritas ulama berpendapat bahwasanya *qiyas* merupakan sumber hukum Islam yang keempat. Menurut Istilah, *qiyas* adalah mempersamakan hukum suatu peristiwa yang belum ada ketentuan hukumnya dengan peristiwa lain yang sudah ada ketentuan hukumnya, karena adanya segi-segi persamaan *'illat* antara keduanya.

[50]Kutbuddin Aibak, *Merodologi Pembaharuan Hukum Islam,* (Yoguakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 16

[51] Ngainun Naim, *Sejarah...*, h. 35-36

Qiyas tidak mensyaratkan adanya kesepakatan pendapat secara bulat (*ijma'*). Setiap ulama dapat melakukan *qiyas* terhadap suatu masalah berdasarkan pandangannya sendiri terhadap peristiwa yang tidak ada ketentuan hukumnya di dalam al-Qur'an maupun Hadis.

Ada empat unsur yang menjadi tolak ukur dalam pemakaian *qiyas*. *Pertama, Ashal* (pokok), yakni suatu peristiwa yang sudah ada ketentuan hukumnya dalam nash yang dijadikan patokan dalam meng*qiyas*kan hukum suatu masalah, atau bisa juga disebut dengan *maqis 'alaihi; Kedua, Far'u* (cabang), yakni suatu peristiwa baru yang tidak ada ketentuan hukumnya di dalam nash sehingga memerlukan dasar penetapan hukum, atau biasa disebut dengan *maqis. Ketiga*, hukum *ashal*, yakni ketetapan hukum syara' yang ditetapkan oleh nash tersebut untuk menetapkan hukum cabang; dan *Keempat, 'Illat,* yakni kesesuaian sifat yang terdapat dalam hukum *ashal* itu sama dengan sifat yang terdapat dalam peristiwa baru (cabang).[52]

3) *Istihsan*

Istihsan menurut istilah adalah mengecualikan hukum suatu peristiwa terhadap hukum peristiwa lain yang sejenis, karena ada alasan yang kuat dari pengecualian tersebut. Dengan begitu *istihsan* merupakan kebalikan dari *qiyas*.

Para ulama dari mazhab Hanafi membagi *istihsan* menjadi empat macam, yaitu:

a) *Istihsan qiyas,* yaitu pengecualian hukum suatu persoalan yang ditetapkan melalui *qiyas* yang lahir dan mudah diterima oleh akal, menuju kepada penetapan hukum lain yang berdasarkan qiyas lain yang rumit.

[52] *Ibid,* h. 36-37

Tetapi qiyas yang terakhir tersebut lebih kuat dasarnya dan lebih tepat.

b) *Istihsan darurat,* yakni penetapan hukum suatu peristiwa yang menyimpang dari hukum yang ditetapkan melalui *qiyas*, karena adanya keadaan darurat yang mengharuskan penyimpangan tersebut, dengan maksud untuk menghindari kesulitan.
c) *Istihsan sunah,* yaitu penyimpangan dari hukum melalui yang ditetapkan qiyas menuju penetapan hukum lain yang berbeda dengan ketetapan sunah.
d) *Istihsan ijma',* yakni penyimpangan dari hukum melalui yang ditetapkan *qiyas* untuk menuju hukum lain yang berbeda dengan ketetapan hukum yang ditetapkan oleh ijma' ulama.[53]

4) *Mashlahah Mursalah*

Istishlah atau *mashlahah mursalah* adalah menetapkan hukum berdasarkan kepentingan umum terhadap suatu persoalan yang tidak ada ketetapan hukumnya dalam syara' baik secara umum maupun khusus. Maksud dari pengambilan *mashlahah* adalah untuk mewujudkan manfaat, menolak kemudharatan dan menghilangkan kesusahan bagi manusia. Contohnya pemungutan pajak penghasilan.[54]

5) '*Urf*

Dari segi bahasa, arti *'urf* adalah mengetahui, sesuatu yang diketahui, dikenal, dianggap baik dan diterima oleh pikiran yang sehat. Secara istilah, *'urf* adalah kebiasaan kebanyakan orang dalam kata-kata dan perbuatannya.

Dari sisi benar dan tidaknya, *'urf* dibagi dua, yaitu: *Pertama, 'Urf shahih,* yaitu kebiasaan yang telah menjadi

[53] *Ibid,* h. 37-39
[54] *Ibid.*

tradisi masyarakat yang tidak bertentangan dengan syara', tidak menghalalkan yang haram, dan tidak membatalkan yang wajib. Keadaan semacam ini tetap dijadikan pegangan dalam hukum Islam dan menjadi acuan dalam memutuskan perkara, sebab adat istiadat semacam itu telah menjadi kebutuhan dan dijalankan oleh masyarakat. Atas dasar inilah muncul sebuah kaidah *al-adat muhakkamat* (adat kebiasaan itu merupakan dasar dalam menetapkan hukum).

Kedua, 'urf fasid, yaitu kebiasaan yang telah menjadi tradisi masyarakat yang bertentangan dengan dalil syara'. Misalnya, kebiasaan yang telah menjadi tradisi masyarakat yang bertentangan dengan dalil syara'. Misalnya, kebiasaan memungut riba. Kebiasaan-kebiasaan semacam ini mestinya dihilangkan setelah diketahui bertentangan dengan syari'at Islam, kecuali dalam keadaan darurat. Sebagaimana sebuah kaidah Ushul fiqh; "Keadaan terpaksa membolehkan hal-hal yang terlarang".[55]

3. Produk Pemikiran Hukum Islam

Hukum Islam sebagai keseluruhan dari perintah Allah yang wajib dituruti oleh seorang muslim bertujuan untuk membentuk manusia menjadi tertib, aman, dan selamat. Berdasarkan kepada tujuan ini, maka ketentuan-ketentuannya selalu berupa perintah Allah, dan perintah-perintah ini memuat kewajiban, hak, dan larangan yang harus dilakukan oleh setiap muslim dalam kehidupan sehari-hari.[56]

Kedudukan hukum Islam sangat penting dan menentukan pandangan hidup serta tingkah laku manusia, tak terkecuali bagi orang Islam di Indonesia. Dalam perkembangannya, produk

[55] *Ibid*, h. 40-41

[56] Abdul Djamali, *Hukum Islam Berdasarkan Ketentuan Kurikulum Konsorsium Ilmu Hukum,* (Bandung: Mandar Maju, 2002), h. 11

pemikiran hukum Islam tidak lagi didominasi oleh *fiqh*, namun masih ada tiga jenis produk lainnya. *Pertama,* fatwa adalah hasil ijtihad seorang mufti sehubungan dengan peristiwa hukum yang diajukan kepadanya. Jadi fatwa lebih khusus daripada *fiqh* atau ijtihad secara umum; *Kedua,* keputusan pengadilan merupakan keputusan hakim pengadilan berdasarkan pemeriksaan perkara di depan persidangan. Dalam istilah teknis disebut dengan *qadla'* atau *al-hukm; Ketiga* adalah undang undang, yaitu peraturan yang dibuat oleh suatu badan legislatif yang mengikat kepada setiap warga Negara di mana undang-undang itu diberlakukan, yang apabila dilanggar akan mendatangkan sanksi.[57]

Dari uraian diatas juga dapat dipahami hukum Islam adalah peraturan- peraturan yang berdasarkan pada al-Qur'an, Sunnah dan diformulasikan dalam keempat produk pemikiran hukum melingkupi *fiqh, fatwa,* keputusan pengadilan dan undang-undang yang dipedomani dan diberlakukan bagi orang Islam di Indonesia.

4. Eksistensi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia

Pemahaman keberlakuan hukum Islam di Indonesia, menurut Ichtijanto, sebagaimana dikutip oleh Abdul Gafur, menyebutkan bahwa keberlakuan hukum Islam dapat ditinjau dari enam macam teori sebagai berikut:[58]

a. Teori Ajaran Islam tentang Penataan Hukum

Merupakan teori yang mendasarkan keberlakuan hukum Islam berdasarkan al-Qur'an dan Sunnah. Apabila ditinjau dari segi syari'at Islam, maka hal tersebut tidak saja disebut sebagai teori, tetapi juga prinsip yang mutlak diberlakukan. Sebagaimana yang dijelaskan dalam ayat-ayat al-Qur'an berikut ini:

[57] Ahmad Rofiq, *Hukum Islam di Indonesia,* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), h. 8-9

[58] Abdul Gafur Anshori, *Peradilan Agama di Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan dan Kewenangan)*. (Yogyakarta: UII Press, 2007), h. 16.

Q.S. al-Baqarah/2: 208, yang berbunyi:

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ ٱدۡخُلُواْ فِي ٱلسِّلۡمِ كَآفَّةٗ وَلَا تَتَّبِعُواْ خُطُوَٰتِ ٱلشَّيۡطَٰنِۚ إِنَّهُۥ لَكُمۡ عَدُوّٞ مُّبِينٞ ٢٠٨ [59]

Q.S. an-Nisā'/4: 59, yang berbunyi:

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِي ٱلۡأَمۡرِ مِنكُمۡۖ فَإِن تَنَٰزَعۡتُمۡ فِي شَيۡءٖ فَرُدُّوهُ إِلَى ٱللَّهِ وَٱلرَّسُولِ إِن كُنتُمۡ تُؤۡمِنُونَ بِٱللَّهِ وَٱلۡيَوۡمِ ٱلۡأٓخِرِۚ ذَٰلِكَ خَيۡرٞ وَأَحۡسَنُ تَأۡوِيلًا ٥٩ [60]

Q.S. An-Nūr/24: 51 dan 52, yang berbunyi:

إِنَّمَا كَانَ قَوۡلَ ٱلۡمُؤۡمِنِينَ إِذَا دُعُوٓاْ إِلَى ٱللَّهِ وَرَسُولِهِۦ لِيَحۡكُمَ بَيۡنَهُمۡ أَن يَقُولُواْ سَمِعۡنَا وَأَطَعۡنَاۚ وَأُوْلَٰٓئِكَ هُمُ ٱلۡمُفۡلِحُونَ ٥١ وَمَن يُطِعِ ٱللَّهَ وَرَسُولَهُۥ وَيَخۡشَ ٱللَّهَ وَيَتَّقۡهِ فَأُوْلَٰٓئِكَ هُمُ ٱلۡفَآئِزُونَ ٥٢ [61]

Berdasarkan beberapa redaksi ayat-ayat di atas, Ichtijanto S.A menegaskan sebagaimana dikutip oleh Ibnu Elmi bahwa Islam melalui sumbernya al-Qur'an mengajarkan kepada orang Islam yang beriman untuk berhukum kepada hukum Islam, karena sesungguhnya Islam telah menata kehidupan manusia dengan hukum-hukum yang telah ditetapkan.[62]

[59] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h.215
[60] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h.215
[61] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h.216
[62] Ibnu Elmi AS Pelu, *Gagasan…,* h. 38.

b. Teori Penerimaan Otoritas Hukum

Teori ini diperkenalkan oleh seorang orientalis Kristen H.A.R Gibb, dalam bukunya *The Modern Trends of Islam,* yang mengatakan bahwa orang Islam jika menerima Islam sebagai agamanya, maka ia akan menerima otoritas hukum Islam dan taat untuk menjalankannya.[63]

c. Teori *Receptio in Complexu*

Menurut teori *reception in complexu* yang dikemukakan oleh Lodewijk Willem Christian van den Berg menyatakan bahwa bagi setiap penduduk berlaku hukum agamanya masing-masing. Menurut teori ini bagi orang Islam berlaku penuh hukum Islam sebab mereka telah memeluk agama Islam walaupun dalam pelaksanaan-pelaksanaannya terdapat penyimpangan-penyimpangan.[64] Teori ini muncul berdasarkan kenyataan bahwa hukum Islam diterima (diresepsi) secara menyeluruh oleh ummat Islam. Berikut bukti-bukti yang bisa disertakan:

1) Statuta Batavia 1642 menyebutkan bahwa: "sengketa warisan antara orang pribumi yang beragama Islam harus diselesaikan dengan mempergunakan hukum Islam, yakni hukum yang dipakai oleh rakyat sehari-hari". Untuk keperluan ini, D.W Freijer menyusun *Compedium* (buku ringkasan) bernama *Compedium Freijer* mengenai hukum perkawinan dan kewarisan Islam, yang setelah direvisi dan disempurnakan para penghulu, diberlakukan di daerah jajahan VOC.
2) Selain itu dipergunakan juga kitab *Muharrar* dan *Pepaken Cirebon* serta peraturan yang dibuat oleh B.J.D Clootwijk untuk daerah Bone dan Goa di Sulawesi Selatan. Jadi selama VOC berkuasa (1602-1800) selama dua abad,

[63] *Ibid*.,h. 39

[64] Suparman Usman, *Hukum Islam Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001), h. 111

kedudukan hukum Islam tetap seperti semula, berlaku dan berkembang dikalangan ummat Islam Indonesia. Kenyataan ini, dimungkinkan karena jasa Nuruddin al-Raniri yang hidup pada abad ke 17 di Aceh. Ia menulis buku *sirat al-Mustaqim* (jalan lurus) tahun 1628 M. kitab ini merupakan kitab pertama yang disebarkan ke seluruh wilayah Indonesia untuk menjadi pegangan ummat Islam.[65]

d. Teori *Receptie*

Theori Receptie merupakan teori yang dicetuskan Cristian Snouck Hurgonje (1857-1936) yang merupakan penasihat pemerintah belanda tentang soal-soal Islam dan anak negeri. Sunaryati Hartono sebagaimana dikutip Ibnu Elmi AS Pelu, menegaskan bahwa sebenarnya yang berlaku di Indonesia adalah hukum adat asli. Dalam hukum adat memang masuk sedikit-sedikit pengaruh agama Islam. Pengaruh agama Islam baru mempunyai kekuatan apabila telah diterima oleh hukum adat, dan ketika diberlakukan lahirlah hukum Islam itu keluar sebagai hukum adat, bukan sebagai hukum Islam. Jadi bagi umat Islam, yang diberlakukan adalah hukum adat, bukan hukum Islam.[66]

e. Teori *Receptie Exit*

Theorie Receptie Exit merupakan teori penolakan terhadap *theorie receptie.* Salah satu bentuk perlawanan terhadap *theorie receptie* adalah dengan lahirnya piagam Jakarta yang merupakan bagian dari keberhasilan panitia Sembilan yang beranggotakan Ir. Soekarno, Mohammad Hatta, A.A. Maramis, Abikoesno Tjokrosoejoso, Abdu Ikahar Muzakir, H.A Salim, Achmad Subardjo, Wahid Hasjim, dan Muhammad Yamin. Panitia Sembilan berhasil merumuskan dasar-dasar Negara yang berisi lima sila yang kemudian disebut dengan pancasila,

[65] Ahmad Rofiq, *Hukum…,* h. 13-14
[66] Ibnu Elmi AS Pelu, *Gagasan…*, h. 43

yaitu: 1) Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya; 2) Kemanusian yang adil dan beradab; 3) Persatuan Indonesia; 4) Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan; dan 5) Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.[67]

Namun setelah Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945, Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) kembali menggelar sidang kedua dimana salah satunya mensahkan rancangan konstitusi yang telah dibuat sebelumnya menjadi konstitusi resmi Negara. Namun, hal yang sangat mengejutkan ialah dirubahnya isi poin pertama dasar Negara menjadi "Ketuhanan Yang Maha Esa". *Political background* yang sering dikemukakan dalam berbagai tulisan atas perubahan bunyi sila pertama adalah adanya ancaman dari A.A Maramis yang beragama non-Islam untuk memisahkan diri dari Indonesia, jika sila pertama tidak dihapuskan atau diganti.[68]

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, setelah pemberlakuan UUD 1945 yang telah disahkan pada 18 Agustus 1945, didalamnya masih terdapat landasan filosofis dan landasan yuridis tentang pemberlakuan hukum agama bagi pemeluknya. Berdasarkan alasan tersebut Hazairin berpendapat bahwa *theorie receptie* sebagi teori iblis (setan) dan harus dihapus dan harus dinyatakan hapus (keluar) dengan berlakunya UUD 1945. Pemahaman inilah yang disebut dengan *theorie receptie exit*.[69]

Abdul Ghafur Anshori menjelaskan *theorie receptie exit* yang dikemukakan Hazairin, intinya menyatakan bahwa *theorie receptive* harus keluar dari hukum nasional Indonesia karena

[67] Rifqinizamy karsayuda, "Politik Hukum Nasional Legislasi Hukum Ekonomi Syariah" (makalah dipresentasikan dalam acara stadium general pasca sarjana IAIN Antasari semester genap tahun akademik 2014/2015), h. 7

[68] *Ibid.*,h. 8

[69] Ibnu Elmi AS Pelu, *Gagasan…,* h. 45-46

bertentangan dengan UUD 1945 dan Pancasila serta bertentangan pula dengan al-Qur'an dan Sunnah.[70]

f. Teori *Receptie a Contrario*

Teori ini merupakan kebalikan dari *theorie receptive.* Menurut Abdul Ghafur Anshori *theorie receptive a contrario* merupakan pengembangan dari teori Hazairin yang intinya menyatakan bahwa hukum yang berlaku bagi rakyat adalah hukum agamanya. Dengan demikian hukum adat hanya akan berlaku jika tidak bertentangan dengan hukum Islam. Hal ini sejalan dengan konsep *urf* yang dikenal dalam Islam.[71]

g. Teori Eksistensi

Teori eksistensi merupakan kelanjutan dari pertentangan terhadap teori *receptive exit* dan teori *receptie a contrario,* menurut Ichtijanto S.A., muncullah teori eksistensi, sebagai teori yang menerangkan adanya hukum Islam dalam hukum nasional Indonesia. Teori ini menyatakan bahwa keberadaan hukum Islam dalam hukum nasional, apabila: *Pertama,* ada dalam arti hukum Islam dalam hukum nasional sebagai bagian integral darinya; *Kedua,* ada dalam arti adanya kemandirian yang diakui berkekuatan hukum nasional dan sebagai hukum nasional; *Ketiga,* ada dalam hukum nasional, dalam arti norma hukum Islam (agama) berfungsi sebagai penyaring bahan-bahan hukum nasional Indonesia; *Keempat,* ada dalam hukum nasional, dalam arti sebagai bahan utama dan unsur utama hukum nasional Indonesia.[72]

[70] Abdul Gafur Anshori, *Hukum…,* h. 136
[71] *Ibid.,* h. 16
[72] Suparman Usman, *Hukum…,* h. 118-119

B. Hukum Nasional

1. Pengertian Hukum Nasional

Hukum nasional (Hukum Positif di Indonesia) bukanlah nama resmi yang diatur berdasarkan ketentuan dalam undang-undang Dasar, layaknya sebutan bendera nasional dan bahasa nasional. Karena itu, istilah hukum nasional hanya merupakan nama dalam pengertian "teknis yuridis" saja. Hukum nasional adalah hukum yang dibangun oleh bangsa Indonesia, setelah Indonesia merdeka dan berlaku bagi penduduk Indonesia, terutama bagi warga Negara Republik Indonesia sebagai pengganti hukum kolonial.

Hukum nasional adalah hukum atau peraturan perundang-undangan yang didasarkan kepada landasan ideologi dan konstitusional Negara, Pancasila dan UUD 1945.[73] Pernyataan tersebut terkesan pesimistis, sebab bila yang dimaksud hukum nasional harus bersumber dari pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, maka hal tersebut akan membatasi hukum nasional dari sumber-sumber lain yang boleh jadi relevan dengan karakter bangsa dan kebutuhan akan keadilan dalam masyarakat. Oleh karena itu, akan sangat rasional bila dilakukan pendekatan bahwa hukum nasional dapat bersumber dari hukum lain selama tidak bertentangan dengan prinsip dan jiwa Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.[74]

2. Sumber Hukum Nasional

Secara filosofis sumber hukum nasional berasal dari tiga hukum yang eksis di Indonesia, yakni: hukum adat, hukum Islam dan hukum barat.[75] yang juga dijadikan sebagai sumber hukum. Pada periode penjajahan, belanda menerapkan undang-undang yang disebut *Indische Staatsregeling* S 1855-2 yang memuat hukum Hindia Belanda. Di dalam undang-undang tersebut, secara

[73] Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Jakarta: Citra Aditya Bhakti, 1991), h. 48
[74] Sirajuddin, *Legislasi…*, h. 107
[75] Ratno Lukito, *Pergumulan Hukum Islam dan Adat di Indonesia*, (Jakarta: INIS, 1998), h. 38

jelas diakomodasi tiga sistem hukum yang ada: hukum Islam, hukum adat dan hukum barat. Setelah proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, hukum nasional tetap dibangun dari tiga sumber tersebut, sehingga dapat dikatakan bahwa hukum nasional dalam bentuk hukum positif masih terdiri atas tiga unsur tersebut. Hanya saja prinsip pembentukannya berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.[76] Berikut penjelasannya:

a. Hukum Adat sebagai Sumber Hukum Nasional

Adat berkaitan dengan tradisi atau kebiasaan yang dilakukan oleh masyarakat, dan biasanya berbentuk tidak tertulis dan belum atau tidak memiliki konsekuensi hukum. Sebaliknya hukum adat merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari *adatrecht* yang baru pertama kali digunakan pada sekitar tahun 1900-an, dinisbatkan oleh Snocuk Hurgronje untuk menunjuk kepada bentuk-bentuk adat yang mempunyai konsekuensi hukum.[77]

Pada dasarnya, hukum adat adalah hukum yang tidak tertulis. Ia tumbuh, berkembang dan hilang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Hukum adat bertujuan untuk menyelenggarakan kehidupan masyarakat yang aman, tentram dan sejahtera.[78]

b. Hukum Islam sebagai Sumber Hukum Nasional

Adapun yang dimaksud dengan hukum Islam sebagai sumber hukum nasional, adalah sebagai berikut:

1) Menjadikan hukum Islam sebagai salah satu bahan dalam penyusunan hukum nasional

[76] Mardani, *Hukum Islam Kumpulan Peraturan tentang Hukum Islam di Indonesia,* (Jakarta: Kencana, 2013), h. 14

[77] Sirajuddin, *Legislasi…*, h. 110

[78] Mohammad Daud Ali, *Pengantar…,* h. 210

2) Pembaharuan dan peninjauan kembali segala peraturan perundang-undangan yang masih berdasarkan pola pemikiran politik (hukum) pemerintahan kolonial yang tidak sesuai dengan unsur-unsur hukum Islam.
3) Mengoordinasikan peraturan-peraturan baru yang didalamnya telah terserap unsur-unsur hukum Islam.[79]

Hukum *Islam* baru dikenal di Indonesia setelah agama Islam disebarkan di tanah air. Namun para ahli sejarah belum ada kata sepakat mengenai kapan Islam datang ke tanah air, ada yang mengatakan pada abad ke-1 Hijriah atau abad ke-7 Masehi, ada pula yang mengatakannya pada abad ke-7 hijriah atau abad ke-13 Masehi Islam baru masuk ke Indonesia. Walaupun para ahli berbeda pendapat mengenai kapan Islam datang ke Indonesia, namun dapat dikatakan bahwa setelah Islam datang ke Indonesia hukum Islam telah diikuti dan dilaksanakan oleh para pemeluk agama Islam di nusantara.[80]

Meskipun hukum Islam telah dijadikan sebagai bagian hukum nasional, namun dalam perjalanannya senantiasa mengalami pertentangan. Hal ini tidak hanya terjadi di Indonesia, melainkan juga di beberapa Negara lain yang penduduknya mayoritas Islam, baik yang memiliki konstitusi Islam, maupun yang tidak memilikinya.[81]

c. Hukum Barat sebagai Sumber Hukum Nasional

Perjalanan hukum Indonesia tidak dapat dielakkan mendapat pengaruh dari penjajahan bangsa barat. Hukum barat diperkenalkan di Indonesia bersamaan dengan kedatangan orang-orang belanda untuk berdagang di Indonesia. Awalnya hukum barat hanya berlaku bagi orang belanda dan eropa saja, tetapi kemudian melalui berbagai upaya peraturan perundang-

[79] Mardani, *Hukum…*, h. 13
[80] Mohammad Daud Ali, *Pengantar…,* h. 209
[81] Sirajuddin, *Legislasi...*, h. 113-114

undangan hukum barat itu dinyatakan berlaku juga bagi mereka yang disamakan dengan orang eropa, orang timur asing (terutama cina) dan orang Indonesia.[82]

3. Produk Hukum Nasional yang Bersumber dari Hukum Islam

Sejarah perjalanan hukum di Indonesia, kehadiran hukum Islam dalam hukum nasional merupakan perjuangan eksistensi. Teori eksistensi merumuskan keadaan hukum nasional Indonesia, masa lalu, masa kini dan masa datang, menegaskan bahwa hukum Islam itu ada dalam hukum nasional Indonesia, baik tertulis maupun tidak tertulis. Ia ada dalam berbagai lapangan kehidupan hukum dan praktik hukum.[83]

Teori eksistensi, dalam kaitannya dengan hukum Islam adalah teori yang menerangkan tentang adanya hukum Islam dalam hukum nasional Indonesia. Jadi, secara *eksistensial*, kedudukan hukum Islam dalam hukum nasional merupakan subsistem dari hukum nasional. Karenanya hukum Islam juga mempunyai peluang untuk memberikan sumbangan dalam rangka pembentukan dan pembaharuan hukum nasional, meski harus diakui problema dan kendalanya yang belum pernah usai.[84]

Positivisasi hukum (*fiqh*) Islam dalam bentuk *qanun* (undang-undang) merupakan hal yang niscaya untuk mewujudkan penerapan hukum positif (*living law*) yang sesuai dengan cita-cita al-Qur'an dan Sunnah. Istilah *qanun* umumnya dipakai untuk hukum yang berkaitan dengan masyarakat (*mu`amalah bayn an-nas*) bukan untuk lapangan ibadah, khususnya undang-undang atau hukum publik.[85] Dalam perkembangannya *qanun* diidentikkan

[82] *Ibid*, h.112
[83] Mardani, *Hukum…*, h. 13
[84] *Ibid*, h. 17
[85] A. Qodri Azizy, *Ekletisisme Hukum Islam, Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, (Yogyakarta: Gama Media, 2002) h. 58-59

dengan undang-undang di negara Islam atau negara berpenduduk mayoritas Muslim, berupa:[86]

a. Aturan tentang hal-hal yang berkaitan antar sesama manusia (wilayah *mu`amalah* atau hal-hal keduniawian).
b. Hukum Islam yang sudah jelas ketentuan pokok dari *nas*-nya dan dalam waktu bersamaan merupakan kebijakan publik atas dasar *`urf*, *istihsan*, atau *maslahah*.
c. Suatu pilihan dari sekian banyak perbedaan pendapat (*ikhtilaf*) di kalangan fuqaha untuk kemudian harus ditaati oleh seluruh masyarakat, terutama jika *qanun* tadi merupakan produk lembaga legislatif.
d. Ketentuan hukum yang melewati ketentuan hukum Islam yang berlaku dengan alasan untuk kepentingan umum (*maslahah mursalah*) dengan dalih *siyasah syar`iyyah* (politik hukum) yang sangat menonjolkan kepentingan pemerintah.
e. Undang-undang resmi produk lembaga legislatif atau lembaga eksekutif yang mempunyai fungsi legislatif. Dalam sejarah, *qanun* dalam pengertian ini tidak selalu bernama undang-undang, tapi bisa berupa Titah Raja atau penguasa.

Dari beberapa bentuk di atas, A. Qadri Azizy menyatakan bahwa *qanun* adalah:[87]

> *Undang-undang yang diklaim berisi hukum Islam baik seluruhnya atau sebagiannya, dan tetap menggunakan prosedur menemukan hukum Islam, seperti dengan menggunakan alasan istihsan,`urf atau maslahah dan siyasah syar`iyah. Dengan demikian, maka ketentuan hukum yang ada di dalamnya menjadi bernilai Islam, di satu sisi; dan mempunyai kekuatan yang didukung oleh negara, di sisi yang lain.*

[86] *Ibid,* h. 61-62
[87] *Ibid,* h. 62.

Tujuan dari diadakannya *taqnin* atau positivisasi hukum Islam oleh pemerintah adalah untuk mengatur hubungan sesama manusia dalam suatu masyarakat. Dengan demikian, diharapkan kehidupan masyarakat akan menjadi lebih baik, aman, tertib. Hal ini dapat terwujud, karena undang-undang itu bersifat mengatur, memaksa dan mengikat bagi rakyatnya, sehingga lahirnya sebuah undang-undang akan menimbulkan kepastian hukum. Berikut penulis jelaskan beberapa produk hukum nasional (hukum positif Indonesia) yang bersumber dari hukum Islam, diantaranya:

a. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Perkawinan

Sebelum kelahiran Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan di Indonesia, telah berlaku berbagai hukum perkawinan bagi berbagai golongan warga Negara dan berbagai daerah. Bagi orang-orang Indonesia asli yang beragama Islam, berlaku hukum agama yang telah diresipir dalam hukum Adat. Hukum perkawinan bagi orang-orang Indonesia asli lainnya berlaku hukum adat, sementara bagi orang-orang Indonesia asli yang beragama Kristen berlaku *Huwelijks Ordonnantie Christen* Indonesia.[88]

Sesuai dengan landasan bernegara, maka Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan harus dapat mewujudkan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sekaligus harus pula menampung segala kenyataan yang hidup dalam masyarakat dewasa ini. Undang-undan Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan telah menampung di dalamnya unsur-unsur dan ketentuan-ketentuan hukum agama dan kepercayaan masyarakat Indoenesia yang beragama Islam.[89]

Jika ditinjau dari segi politik hukum, proses kelahiran Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan ini

[88] Warkum Sumitro, *Legislasi Hukum Islam Transformatif*, (Malang: Setara Press, 2015), h. 59

[89] *Ibid*, h. 60

sarat dengan nuansa tarik-menarik. Muchsin memaparkan bahwa sebenarnya umat Islam dan pemerintah sudah lama berusaha membuat perundang-undangan yang mengatur masalah perkawinan secara nasional. Proses diawali dengan pengajuan rencana Undang-undang Perkawinan Kepada DPRGR melalui amanat Presiden RI tanggal 30 Mei 1967 nomor HA/007/67 dan amanat Presiden RI tanggal 7 September 1968 nomor O10/PH/I-IU9/1968. Baru kemudian, pada masa pemerintahan Orde Baru, setelah melalui berbagai "liku-liku", muncul undang-undang yang mengatur masalah perkawinan ini. Undang-undang tentang perkawinan, ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1975 yang terdiri dari 14 Bab dan 67 Pasal.[90]

b. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Peradilan Agama

1) Legislasi Peradilan Agama Melalui Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Pada era pemerintahan Soeharto, Era Orde Baru, lembaga peradilan mulai ditetapkan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Pengadilan agama, untuk pertama kali masuk dan disejajarkan dengan tiga lembaga peradilan lainnya. Perubahan itu termuat dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Ketentuan Pasal 7 telah disebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh empat lingkungan peradilan, yaitu Pengadilan Umum, Pengadilan Agama, Pengadilan Militer dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Kemudian undang-undang ini diperbaharui dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan

[90] Sirajuddin, *Legislasi…*,h. 149-150

Kehakiman yang merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya.[91]

Sekalipun Peradilan Agama telah diakui sebagai salah satu lembaga peradilan pelaksana kekuasaan kehakiman, tetap saja eksistensi Pengadilan Agama di masyarakat tidak nyata. Hal ini disebabkan tidak adanya aturan khusus dan petunjuk pelaksanaan mekanisme berperkara di Peradilan Agama. Peradilan Agama mulai mengalami titik terang seiring dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, sehingga mempertegas legalitas kewenangan Peradilan Agama, yaitu mengadili perkara-perkara perkawinan orang Islam yang telah ditentukan undang-undang.[92]

2) Legislasi Peradilan Agama Melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama

Pasca diundangkannya Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, Peradilan Agama baru mendapat aturan otonominya sembilan belas tahun kemudian. Aturan khusus yang mengatur pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi peradilan Agama adalah Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Kekuasaan Peradilan Agama terdapat dalam ketentuan pasal-pasal pada Bab III yang terdiri dari Pasal 49 sampai Pasal 53. Tugas dan wewenang yang diamanatkan pada Peradilan Agama, yaitu meliputi fungsi kewenangan kekuasaan mengadili, memberi keterangan, pertimbangan dan nasihat tentang hukum Islam kepada instansi pemerintah, kewenangan lain oleh undang-undang atau berdasar undang-undang.[93]

[91] Warkum Sumitro, *Legislasi…*, h. 62
[92] *Ibid*, h. 63
[93] *Ibid*, h. 64

Menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Peradilan Agama adalah peradilan bagi orang-orang Islam yang terdiri dari (1) Peradilan Agama sebagai Pengadilan Tingkat Pertama; dan (2) Peradilan Tinggi Agama sebagai Tingkat Banding. Kedudukannya dinyatakan bahwa *Peradilan Agama adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam dalam perkara perdata tertentu*.[94]

3) Legislasi Peradilan Agama Melalui Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Dalam Pasal 24 Ayat (1) Undang-undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman dinyatakan, *"Segala putusan pengadilan selain harus memuat alasan-alasan dan dasar-dasar putusan itu, juga harus memuat pasal-pasal tertentu dari peraturan-peraturan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili".* Karena itulah, pengadilan harus memeriksa dan mengadili perkara meskipun ketentuan hukum tentang perkara itu tidak atau bahkan kurang jelas. Hakim memiliki kewajiban untuk berijtihad dalam memutuskan perkara.[95]

Diundangkannya Undang-undang tersebut adalah bentuk konsistensi pemerintah khususnya praktisi lembaga peradilan dalam menegakkan sistem hukum yang ideal. Prinsip pemisahan kekuasaan yang menjadi ajaran dasar pemerintahan suatu Negara sudah diupayakan untuk eksis di Indonesia. Sebab, kedudukan dan kewenangan lembaga

[94] *Ibid,* h. 66
[95] *Ibid,* h. 67

peradilan, termasuk Pengadilan Agama, akan jauh lebih sistematis terjamin dan rasional. Pemberlakuan Sistem Satu Atap (*One Roof System*) melalui undang-undang ini memberi harapan cerah pada kondisi peradilan Negara yang bebas dari pengaruh politik lembaga pemerintahan lain. Sehingga, keputusan atau penetapan hakim murni berorientasi kepada penegak keadilan.[96]

4) Legislasi Peradilan Agama Melalui Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

Era Reformasi, pada masa pemerintahan Megawati Soekarno Putri, terjadi amandemen ketiga UUD 1945 yang ditetapkan oleh Amien Rais, yang saat itu menjabat sebagai ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Salah satu materi amandemen yang diperbaharui adalah tentang kekuasaan kehakiman. Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945 menyebutkan, *"Kekuasaan kehakiman yang dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi".*[97]

Amandemen tersebut menuntut adanya pembentukan aturan baru yang nantinya mampu mengakomodasi kebutuhan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang baru. Maka, diundangkanlah Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.[98]

Kekuasaan kehakiman yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman merupakan implikasi dari ajaran *trias politica*.

[96] *Ibid*, h. 69
[97] *Ibid.*
[98] *Ibid.*

Peran dan fungsi utama kekuasaan kehakiman yang merdeka memberi kewenangan kepada badan peradilan menjadi katup penekan (*pressure valve*) terhadap setiap pelanggaran hukum yang dilakukan oleh siapapun dan pihak manapun. Selain itu, kewenangan itu meliputi segala bentuk perbuatan yang tidak konstitusional (*incostitutional*), pelanggaran atas ketertiban umum (*public policy*), dan kepatutan (*reasonableness*).[99]

5) Legislasi Peradilan Agama Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Sebelumnya, menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan agama disebutkan bahwa Peradilan Agama hanya berwenang menangani perkara perkawinan, waris, wasiat, hibah, wakaf dan shadaqah. Namun seiring dengan diundangkannya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, maka kewenangan Peradilan Agama bertambah luas.

Lahirnya Undang-undang tersebut membawa implikasi besar terhadap perundang-undangan yang mengatur harta benda, bisnis dan perdagangan secara luas. Pada pasal 49 yang berbunyi: "*Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang*: *a. perkawinan, b. waris, c. wasiat, d.hibah, e.wakaf, f.zakat, g. infaq, h. shadaqah, dan i. ekonomi syariah*.[100] Penjelasan Pasal 49 huruf i

[99] *Ibid*, h. 70

[100] Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 Tentang Peradilan Agama, h. 11, http://www.pa-wates.net/images/UNDANG-UNDANG/uu%20no%203%202006.pdf, (18 Mei 2015)

memberikan pengertian ekonomi syariah adalah perbuatan atau kegiatan usaha yang dilaksanakan menurut prinsip syariah, antara lain meliputi: a. Bank Syariah; b. Lembaga Keuangan Mikro Syariah (LKMS); c. Asuransi Syariah; d. Reasuransi Syariah; e. Reksadana Syariah; f. Obligasi Syariah dan Surat Berharga Berjangka Menengah; g. Sekuritas Syariah; h. Pembiayaan Syariah Penggadaian Syariah; i. Dana Pensiun Lembaga Keuangan Syariah; dan j. Bisnis Syariah.

Dengan demikian, Lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, maka kewenangan Peradilan Agama menjadi landasan yuridis formal bagi Peradilan Agama untuk menerima, memeriksa, mengadili, memutuskan, dan menyelesaikan sengketa-sengketa ekonomi syari'ah. Dan untuk menjalankan peran Peradilan Agama dalam penyelesaian sengketa ekonomi syar'iah diperlukan persiapan dari tiga aspek, yaitu sebagai berikut: [101]

a. Aspek hukum materiil

   Setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama, objek kompetensi Peradilan Agama menjadi lebih luas, yaitu menyelesaikan sengketa ekonomi syariah. Sedangkan dari kesebelas bidang ekonomi syariah hanya bidang bank syari'ah, asuransi, dan asuransi syariah yang sudah memiliki kejelasan hukum materiilnya. Adapun bidang-bidang lain belum memiliki payung hukum berupa undang-undang tersendiri. Oleh karena itu menjadi tuntutan dan tantangan para hakim Peradilan Agama untuk bisa

[101] Muhammad Asro dan Muhammad Kholid, *Fiqh Perbankan,* (Bandung: Pustaka Setia, 2011), h. 305-311.

menggali, mengikuti dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.

b. Aspek sumber daya manusia
   Penambahan kewenangan bagi Peradilan Agama dalam menyelesaikan sengketa ekonomi syariah menyebabkan para hakim Peradilan Agama perlu meningkatkan pengetahuan dan keterampilan mengenai ekonomi syariah.
c. Aspek sarana dan prasarana.
   Kurangnya penyiapan anggaran yang memadai untuk pelaksanaan diklat, pengadaan buku-buku tentang ekonomi syariah dan lain sebagainya.

Bila dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama dinyatakan bahwa Pengadilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai *perkara perdata tertentu*, maka dalam perkembangannya, menurut Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama telah diubah menjadi *mengenai perkara tertentu*. Penghapusan kata "perdata" mengindikasikan bahwa kewenangan Pengadilan Agama kini jauh lebih luas sebab tidak hanya pada wilayah perdata saja. Perkara pidana yang berdasarkan syari'at Islam pun dapat diadili seperti yang berlaku dalam Mahkamah Syariah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang merupakan peradilan khusus dari Pengadilan Agama.[102]

6) Legislasi Peradilan Agama Melalui Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Dalam kaitannya dengan eksistensi Peradilan Agama di Indonesia, Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang

[102] Warkum Sumitro, *Legislasi…*, h. 72

Kekuasaan Kehakiman hanya mempertegas sekaligus memperkokoh independensi Peradilan Agama di bawah naungan Mahkamah Agung. Dalam hal ini, Mahkamah Agung memang secara konstitusional menjadi payung lembaga peradilan secara nasional. Akan tetapi di bidang lain, kewenangan Peradilan Agama yang semula diberikan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama untuk menangani masalah ekonomi syari'ah, di dekontruksi oleh Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sebagaimana tertera dalam penjelasan Pasal 59 bahwa eksekusi putusan arbitrase termasuk arbitrase syari'ah di tangani oleh ketua Pengadilan Negeri.[103]

Menurut Wahyu Widiana, polemik pelaksanaan eksekusi arbitrase syari'ah merupakan akumulasi dari pro-kontra lahirnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama. Bahkan, Gubernur Bank Indonesia pasca disahkannya undang-undang tersebut langsung melayangkan surat untuk tidak menyerahkan persoalan eksekusi tersebut kepada Peradilan Agama sebagaimana yang tertera dalam Undang-undang tersebut. Hingga pada akhirnya, Mahkamah Agung mengeluarkan Surat Edaran (SEMA) Nomor 08 Tahun 2008 tanggal 10 Oktober 2008 yang menyatakan eksekusi putusan Badan Arbitrase Syari'ah dilaksanakan atas perintah Ketua Pengadilan Agama.[104]

7) Legislasi Peradilan Agama Melalui Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama

Bahwa Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana telah diubah dengan

[103] *Ibid,* h. 73
[104] *Ibid,* h. 74

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama metupakan salah satu undang-undang yang mengatur lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung sebagai penyesuaian atau sinkronisasi terhadap Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Perubahan Atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.[105]

Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama telah meletakkan dasar kebaikan bahwa segala urusan mengenai peradilan agama, pengawasan tertinggi baik menyangkut teknis yudisial maupun non-yudisial yaitu urusan organisasi, administrasi, dan financial berada dibawah kekuasaan Mahkamah Agung. Adapun untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, pengawasan eksternal dilakukan oleh Komisi Yudisial. Perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 7 tahun 1989 tentang Peradilan Agama dimaksudkan untuk memperkuat prinsip dasar dalam penyelenggaraan kekuasaan kehakiman, yaitu agar prinsip kemandirian peradilan dan prinsip kebebasan hakim dapat berjalan paralel dengan prinsip dan akuntabilitas hakim.[106]

8) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.

Ketika wewenang mengadili sengketa hukum ekonomi syariah menjadi wewenang absolut hakim Peradilan Agama, maka kehadiran KHES (Kompilasi Hukum

[105] Mardani, *Hukum…*, h. 40

[106] Lihat Penjelasan atas Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Ekonomi Syari'ah) menjadi urgen, KHES tersebut terdiri dari 4 buku, 43 bab, 796 pasal. Buku I tentang Subyek Hukum dan Amwal (3 bab, 19 Pasal), Buku II tentang Akad (29 bab, 655 Pasal). Buku III tentang Zakat dan Hibah (4 bab, 60 Pasal), dan Buku IV tentang Akuntansi Syariah (7 bab, 62 Pasal).[107]

c. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Penyelenggaraan Ibadah Haji

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, dijelaskan bahwa ibadah haji merupakan rukun Islam kelima yang wajib dilaksanakan oleh setiap orang Islam yang memenuhi syarat *istitatho'ah* (mampu), baik secara finansial, fisik, maupun mental, sekali seumur hidup. Disamping itu, kesempatan untuk menunaikan ibadah haji yang semakin terbatas juga menjadi syarat dalam menunaikan kewajiban ibadah haji. Sehubungan dengan hal tersebut, penyelenggaraan ibadah haji harus didasarkan pada prinsip keadilan untuk memperoleh kesempatan yang sama bagi setiap warga Negara Indonesia yang beragama Islam.[108]

Undang-Undang Penyelenggaraan Ibadah Haji terdiri dari 16 bab dan 30 Pasal. Secara global isinya sebagai berikut: Bab I Ketentuan Umum (Pasal 1-3), Bab II Asas dan Tujuan (Pasal 4-5), Bab III Pengorganisasian (Pasal 6-8), Bab IV Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji (Pasal 9-11), Bab V Pendaftran (Pasal 12-14), Bab VI Pembinaan (Pasal 15), Bab VII Kesehatan (Pasal 16), Bab VIII Keimigrasian (Pasal 17), Bab IX Transportasi (Pasal 18-20), Bab X Barang Bawaan (Pasal 21), Bab XI Akomodasi (Pasal 22), Bab XII Penyelenggaraan

[107] Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah*, (Jakarta: Ditjen Badilag Mahkamah Agung RI, 2013), h. 1-248.

[108] Warkum Sumitro, *Legislasi…,* h. 76

Ibadah Haji Khusus (Pasal 23-24), Bab XIII Penyelenggaraan Ibadah Umrah (Pasal 25-26), Bab XIV Ketentuan Pidana (Pasal 27-28), Bab XV Ketentuan Peralihan (Pasal 29) dan Bab XVI Ketentuan Penutup (Pasal 30).

d. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Pengelolaan Zakat
   1) Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yang diamandemen dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

      Berikut Perbedaan Undang-undang Zakat Lama (Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat) dengan yang Baru (Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat):

Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat	**Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat**
1. Posisi pemerintah dan masyarakat sejajar dalam pengelolaan zakat 2. Masyarakat dibebaskan untuk mengelola zakat 3. Pengaturan Lembaga Amil Zakat (LAZ) hanya dalam dua pasal 4. LAZ dibentuk oleh masyarakat	1. Posisi pemerintah dan atau badan zakat pemerintah (BAZNAS) lebih tinggi. 2. hanya yang diberi izin saja yang boleh mengelola zakat. 3. LAZ diatur dalam 13 pasal. 4. LAZ dibentuk oleh organisasi kemasyarakatan Islam. 5. Adanya otoritas tunggal pengelolaan zakat, yaitu pemerintah (BAZNAS). 6. Adanya dualisme pengelolaan zakat (pemerintah dan masyarakat) BAZNAS dan LAZ.

2) Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Ketentuan undang-undang pengelolaan zakat sebagai "*primary legislation*" membutuhkan peraturan pelaksananya sebagai "*subordinat e legislation*" atau disebut juga dengan istilah "*secondary legislation*".[109]

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 14 Frebruari 2014 lalu telah menandatangani Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 14 Tahun 2014 tentang pelaksanaan undang-undang tersebut. Peraturan Pemerintah ini, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Baznas, Baznas Provinsi, dan Baznas kabupaten/kota dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ), yang hasilnya wajib disetorkan ke Baznas Sesuai amanat Pasal 13, Pasal 14 ayat (2), Pasal 16 ayat (2), Pasal 20, Pasal 24, Pasal 29 ayat (6), Pasal 33 ayat (1), dan Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Peraturan Pemerintah ini mengatur tentang kedudukan, tugas dan fungsi Badan Amil Zakat Nasional (Baznas); keanggotaan Baznas; organisasi dan tata kerja Baznas; organisasi dan tata kerja sekretariat Baznas; lingkup dan wewenang pengumpulan zakat, serta persyaratan dan mekanisme perizinan dan pembentukan perwakilan Lembaga Amil Zakat (LAZ); termasuk pembiayaan Baznas dan penggunaan hak amil.[110]

[109] Fuad Nasar, *Mengurai Isu Krusial PP Pengelolaan Zakat,* http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/mengurai-isu-krusial-pp-pengelolaan-zakat/, (18 Mei 2015)

[110]Panji Islam, *Pemerintah Terbitkan Aturan Pelaksanaan UU Pengelolaan Zakat,* http://diy.baznas.go.id/pemerintah-terbitkan-aturan-pelaksanaan-uu-pengelolaan-zakat/, (18 Mei 2015)

e. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Penyelenggaraan Keistimewaan di Aceh dan Otonomi Khusus Nangroe Aceh Darussalam

1) Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Daerah Aceh

Undang-undang ini disahkan dan diundangkan di Jakarta pada 4 Oktober 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 172, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839).

Memasuki era Reformasi, kemerdekaan mengeluarkan pendapat terbuka luas. Pemerintah pun sangat responsive terhadap aspirasi masyarakat. Kehidupan demokrasi berjalan dinamis. Aspirasi rakyat Aceh yang selama Orde Baru tidak tersalurkan, kali ini mendapat respon yang luar biasa dari pemerintah. Kehidupan rakyat Aceh yang religious, menjunjung tinggi adat, dan telah menempatkan ulama pada peran yang sangat terhormat dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara perlu dilestarikan dan dikembangkan.[111]

Untuk itu, akhirnya pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum dalam penyelenggaraan keistimewaan yang dimiliki rakyat Aceh sebagaimana tersebut di atas dengan munculnya Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.[112]

Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 terdiri dari lima bab dan 13 Pasal. Secara garis besar isinya sebagai berikut: Bab I Ketentuan Umum (Pasal 1), Bab II Kewenangan (Pasal 2), Bab III Penyelenggaraan Keistimewaan (Pasal 3-11), Bab IV Ketentuan Peralihan (Pasal 12), Bab V Ketentuan Penutup (Pasal 13).

[111] Mardani, *Hukum…*, h. 26
[112] *Ibid.*

2) Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut UUD 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau istimewa yang diatur dalam Undang-Undang. Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam disahkan dan diundangkan di Jakarta pada 9 Agustus 2001 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4134).

Melihat karakter sosial dan kemasyarakatan Aceh dengan budaya Islam yang kuat, dan telah memberikan semangat juang yang tinggi pada masa perjuangan memperebutkan kemerdekaan Negara Indonesia, maka seiring dengan munculnya era Reformasi serta aspirasi rakyat Aceh, pemerintah memberikan otonom khusus dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.[113]

f. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Wakaf

1) Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf

Tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana yang telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 antara lain adalah memajukan kesejahteraan umum. Untuk mencapai tujuan tersebut, perlu digali dan dikembangkan potensi yang terdapat dalam pranata keagamaan yang memiliki manfaat ekonomis.

[113] *Ibid.*

Salah satu langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum, dengan meningkatkan peran wakaf sebagai pranata keagamaan. Praktik wakaf yang terjadi dalam kehidupan masyarakat belum sepenuhnya berjalan tertib dan efisien sehingga dalam berbagai kasus harta benda wakaf tidak terpelihara sebagaimana mestinya, terlantar atau beralih ke tangan pihak ketiga dengan cara melawan hukum.[114]

Berdasarkan pertimbangan tersebut dan untuk memenuhi kebutuhan hukum dalam rangka pembangunan hukum nasional, perlu dibentuk Undang-Undang tentang Wakaf. Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf terdiri atas 11 (XI) Bab dan 71 Pasal, Bab I Ketentuan Umum, Bab II Dasar-Dasar Wakaf, Bab III Pendaftaran dan Pengumuman Harta Benda Wakaf, Bab IV Perubahan Status Harta Benda Wakaf, Bab V Pengelolaan dan Pengembangan Harta Benda Wakaf, Bab VI Badan Wakaf Indonesia, Bab VII Penyelesaian Sengketa, Bab VIII Pembinaan dan Pengawasan, Bab IX Ketentuan Pidana dan Sanksi Administratif, Bab X Ketentuan Peralihan dan Bab XI Ketentuan Penutup. [115]

Ruang lingkup wakaf berdasarkan Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang wakaf tidak hanya dalam ruang lingkup benda tidak bergerak saja, tetapi meliputi benda wakaf bergerak, baik berwujud atau tidak berwujud seperti uang, logam mulia, hak sewa, transportasi, dan benda bergerak lainnya.Wakaf benda bergerak ini dapat dilakukan oleh wakif melalui lembaga keuangan syariah yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku seperti bank syariah. Kegiatan wakaf seperti

[114] Warkum Sumitro, *Legislasi…,* h. 89

[115] Republik Indonesia,"Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, h. 1-16, http://kemenag.go.id/file/dokumen/UU4104.pdf, (18 Mei 2015).

ini termasuk dalam kegiatan ekonomi dalam arti luas sepanjang pengelolaannya berdasarkan prinsip syariah.[116]

g. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Surat Berharga Syariah Nasional

Dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara, dinyatakan bahwa keberhasilan pelaksanaan program pembangunan nasional dalam masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 perlu disertai dengan upaya pengelolaan keuangan Negara secara optimal. Hal tersebut dapat dicapai melalui peningkatan efisiensi dalam pengelolaan asset Negara dan pengembangan sumber pembiayaan anggaran Negara, guna meningkatkan daya dukung Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dalam menggerakkan pembangunan sektor ekonomi secara berkesinambungan.[117]

Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 1 dijelaskan Surat Berharga Syariah Negara selanjutnya disingkat SBSN atau dapat disebut Sukuk Negara adalah surat berharga negara yang diterbitkan berdasarkan prinsip syari'ah, sebagai bukti atas bagian penyertaan terhadap Asset SBSN, baik dalam mata uang rupiah maupun valuta asing. [118]

h. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Perbankan Syariah

Di Indonesia, keinginan untuk mendirikan bank syariah sebenarnya telah ada sejak tahun 1970-an, namun baru terealisasi sekitar tahun 1988 dimana pemerintah mengeluarkan Paket Kebijakan Oktober (PAKTO) yang berisi liberisasi

[116] Abdul Manan, *Hukum Ekonomi Syariah: Dalam Perspektif Kewenangan Peradilan Agama,* (Jakarta: Kencana, 2012), h. 426

[117] Warkum Sumitro, *Legislasi…,* h. 91

[118]Republik Indonesia, "Undang-undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara", h. 2.http://www.bi.go.id/id/tentang-bi/uu-bi/Documents/UU19Tahun2008SBSN.pdf (18 Mei 2015)

industri perbankan. Kebijakan ini menginspirasi para tokoh agama untuk segera mendirikan perbankan Islam, namun saat itu belum ada aturan atau perangkat hukum yang dapat dijadikan rujukan.[119]

Berdasarkan kebijakan pemerintah tersebut, maka Bank Muamalat merupakan bank Islam yang pertama kali didirikan di Indonesia, yang lahir sebagai hasil kerja tim perbankan MUI yang ditandatangani pada tanggal 1 November 1991. Dan pada tanggal 3 November 1991 dalam sebuah acara silaturahmi presiden di Bogor terkumpul dana awal sebesar Rp 106.126.382.000, maka dari modal awal tersebut Bank Muamalat Indonesia (BMI) resmi beroperasi pada tanggal 1 Mei 1992.[120] Berikut UU dan PP Perbankan Syariah:

1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

   Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan mulai mengakomodir keberadaan bank syariah. Namun belum memberikan landasan hukum yang cukup kuat terhadap pengembangan bank syariah, karena belum secara tegas mencantumkan "prinsip syariah" dalam kegiatan usaha bank.[121]

2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan

   Landasan hukum bank syariah menjadi jelas setelah diberlakukan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan yang mencakup sisi kelembagaan maupun landasan operasional syariahnya. Adapun ketetapan Undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang

[119] Sofiniyah Ghufron, *et al., Briefcase Edukasi Profesional Syariah Konsep dan Implementasi Bank Syariah* (Jakarta: Renaisan,2005), h. 23

[120] *Ibid*, h. 24

[121] *Ibid.*

Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan sebagai berikut :

a) Pengaturan aspek kelembagaan dan kegiatan usaha dan bank syariah sebagaimana yang termaktub dalam pasal 1 ayat 3 yang menjelaskan bahwa bank umum dapat memilih untuk melakukan kegiatan usaha berdasarkan system konvensional atau berdasarkan prinsip syariah, maka kegiatan tersebut dilakukan dengan membuka satuan kerja dan kantor cabang khusus, yaitu UUS dan kantor-kantor cabang syariah. Sedangkan BPR harus memilih salah satu kegiatan, sebagai BPR Konvensional atau syariah. Bank konvensional yang akan membuka kantor cabang syariah wajib melaksanakan:
   - Pembentukan Unit Usaha Syariah (UUS)
   - Memiliki Dewan Pengawas Syariah (DPS) yang ditempatkan oleh Dewan Syariah Nasional (DSN)
   - Menyediakan modal kerja yang disisihkan oleh bank dalam suatu rekening tersendiri atas nama UUS yang dapat digunakan untuk membayar biaya kantor dan lain-lain. Berkaitan dengan kegiatan operasional maupun non operasional KCS.

b) Ketentuan kliring instrument moneter dan pasar uang antar bank dalam penjelasan UU Nomor 23 Tahun 1999 Tentang Bank Indonesia telah diamanatkan bahwa untuk mengantisipasi perkembangan berdasarkan prinsip syariah, maka tugas dan fungsi Bank Indonesia perlu mengadopsi prinsip-prinsip syariah. hal ini dapat dilihat dalam pasal 10 ayat 2 yang menentukan bahwa dalam pelaksanaan tugas Bank Indonesia di bidang pengendalian moneter dapat dilakukan berdasarkan prinsip syariah. Selain

itu, dalam pasal 11 ditentukan bahwa dalam fungsinya sebagai *the leader of last resort.* Bank Indonesia dapat memberikan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk jangka waktu paling lama 90 hari kepada bank syariah untuk mengatasi kesulitan pengadaan jangka pendek bank yang bersangkutan.[122]

3) Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Sebagai penanggung jawab otoritas moneter bank syari'ah dan bank konvensional. Sejalan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia juga mengatur mengenai ketentuan pelaksanaan tugas Bank Indonesia di bidang pengendalian moneter dapat dilakukan berdasarkan prinsip syariah dan Bank Indonesia dapat memberikan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah. Dalam hal suatu Bank mengalami kesulitan keuangan yang berdampak sistemik dan berpotensi mengakibatkan krisis yang membahayakan sistem keuangan, Bank Indonesia dapat memberikan fasilitas pembiayaan darurat yang pendanaannya menjadi beban Pemerintah, hal ini dapat dilihat dalam pasal 11 ayat 4 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.[123]

[122] *Ibid*, h. 24-25

[123] Republik Indonesia, "Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia", h. 4 http://www.bi.go.id/id/tentang-bi/uu-bi/Documents/uu_bi_no0304.pdf (18 Mei 2015).

4) Undang-undang Nomor 21 tahun 2008 tentang Perbankan Syari'ah

Undang-undang yang secara spesifik mengatur tentang perbankan syariah adalah Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah. Undang-undang ini muncul setelah perkembangan perbankan syariah di Indonesia mengalami peningkatan yang signifikan. Pada bab I pasal 1 yang berisi tentang Ketentuan Umum undang-undang ini telah membedakan secara jelas antara bank kovensional beserta jenis-jenisnya dengan bank syariah beserta jenis-jenisnya pula. Perbedaan penyebutan pun telah dibedakan sebagaimana diatur dalam pasal 1 poin ke-6 yang menyebut "Bank Perkreditan Rakyat" sedangkan poin ke-9 menyebutkan dengan "Bank Pembiayaan Rakyat". Usaha Bank Syariah dalam menjalankan fungsinya adalah menghimpun dana dari nasabah dan menyalurkan pembiayaan berdasarkan akad-akad yang terdapat dalam ekonomi Islam. Seperti *mudharabah*, *wadi'ah*, *musyarakah*, *murabahah*, atau akad-akad lain yang tidak bertentangan dengan hukum Islam.[124]

i. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Perasuransian Syari'ah

1) Undang-undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian yang merupakan revisi Undang-undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian.

Dari segi hukum positif, sebelum hadirnya Undang-undang No. 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian, asuransi syari'ah mendasarkan legalitasnya pada Undang-undang

[124]Republik Indonesia, "Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah", http://lps.go.id/documents/10157/182852/UU+No+21+Th+2008+ttg+Perbankan+Syariah.pdf (18 Mei 2015)

Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha perasuransian yang sebenarnya kurang mengakomodasi asuransi Islam di Indonesia karena tidak mengatur mengenai keberadaan asuransi berdasarkan prinsip syari'ah.[125]

Selanjutnya Kehadiran Undang-undang No 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian mulai membedakan antara asuransi konvensional dan asuransi syari'ah. Dalam Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 2 dijelaskan yang dimaksud Asuransi Syariah adalah kumpulan perjanjian, yang terdiri atas perjanjian antara perusahaan asuransi syariah dan pemegang polis dan peranjian di antara para pemegang polis, dalam rangka pengelolaan kontribusi berdasarkan prinsip syariah guna saling menolong dan melindungi. Pasal 1 ayat 3 menjelaskan mengenai definisi Prinsip Syariah, ayat 8 menjelaskan mengenai definisi usaha asuransi umum syari'ah, ayat 9 menjelaskan definisi usaha asuransi jiwa syari'ah, ayat 10 menjelaskan definisi usaha reasuransi syari'ah, ayat 16 menjelaskan definisi perusahaan asuransi syari'ah.

Dalam pasal 3 ayat 1 dijelaskan bahwa Perusahaan asuransi umum syariah hanya dapat menyelenggarakan: a. Usaha Asuransi Urnum Syariah, termasuk lini usaha asuransi kesehatan berdasarkan Prinsip Syariah dan lini usaha asuransi kecelakaan diri berdasarkan Prinsip Syariah; dan b. Usaha Reasuransi Syariah untuk risiko Perusahaan Asuransi Umum Syariah Lain. Selanjutnya dalam ayat 2 dijelaskan Perusahaan asuransi jiwa syariah hanya dapat menyelenggarakan Usaha Asuransi Jiwa Syariah termasuk lini usaha anuitas berdasarkan Prinsip Syariah, lini usaha asuransi kesehatan berdasarkan Prinsip Syariah, dan lini usaha asuransi kecelakaan diri berdasarkan Prinsip Syariah.

[125] Wirdyaningsih, *et al, Bank Dan Asuransi Islam di Indonesia,* (Jakarta: Fajar Interpratama Offset, 2006), h. 202.

Selanjutnya dalam ayat 3 dijelaskan Perusahaan reasuransi syariah hanya dapat menyelenggaralan Usaha Reasuransi Syariah. Undang-undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian menjadi landasan hukum bagi penyelenggara Usaha Asuransi Syari'ah dan Usaha Reasuransi Syari'ah.[126]

j. Produk Legislasi Hukum Islam di Bidang Jaminan Produk Halal

Dalam rangka untuk menjamin setiap pemeluk agama untuk beribadah dan menjalankan ajaran agamanya, Negara berkewajiban memberikan perlindungan dan jaminan tentang kehalalan produk yang dikonsumsi dan digunakan masyarakat maka dibentuklah Undang-undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal.

Jaminan mengenai produk halal hendaknya dilakukan sesuai dengan asas perlindungan, keadilan, kepastian hukum, akuntabilitas dan transparansi, efektivitas dan efisiensi, serta profesionalitas. Oleh karena itu, jaminan penyelenggaraan produk halal bertujuan memberikan kenyamanan, keamanan, keselamatan, dan kepastian ketersediaan produk halal bagi masyarakat dalam mengosumsi dan menggunakan produk.[127]

[126] Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 40 tahun 2014 tentang Perasuransian yang merupakan revisi Undang-undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian, h. 1-60 http://bumn.go.id/data/uploads/files/1/UU%20Nomor%2040%20Tahun%202014%20%20Perasuransian.pdf (18 Mei 2015)

[127] Lihat Penjelasan Atas Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Jaminan Produk Halal

BAB III
EKSISTENSI HUKUM ISLAM, QANUN ACEH DAN HUKUM POSITIF INDONESIA MENGENAI SANKSI PIDANA MUZAKKI YANG TIDAK MENUNAIKAN ZAKAT

A. Pembangkang Zakat dalam Hukum Islam

1. Konsep Hukum Islam Tentang Sanksi Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat

Doktrin kewajiban zakat di dalam Islam ditanggapi dengan berbagai macam respon oleh umat Islam sejak awal pensyariatan sampai saat ini. Di antara umat Islam ada yang meyakini dan menjalankan kewajiban tersebut, ada yang meyakini tapi tidak menjalankannya atau melalaikannya, dan ada yang menolak sehingga tidak menjalankannya.

Jika ibadah zakat ditunaikan, maka *muzakki* akan mendapat pahala yang besar, balasan yang berlipat ganda, dan akan masuk surga, sebagaimana yang diungkapkan oleh Al-quran, antara lain pada Q.S. al-Hadīd/57: 7 dan Q.S. al-Dzariyāt/51:15-19.[128] Allah SWT juga memuji orang-orang yang menunaikan ibadah zakat sebagaimana yang dijelaskan dalam Q.S. An-Nūr/24: 37 sebagai berikut: [129]

[128]Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Membangun Perspektif Pengelolaan Zakat Nasional,* (Tanggerang: CV. Sejahtera Kita, 2013), h. 23

[129] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya,*(Jakarta: CV Darus Sunnah, 2013), h. 356

رِجَالٌ لَّا تُلْهِيهِمْ تِجَٰرَةٌ وَلَا بَيْعٌ عَن ذِكْرِ ٱللَّهِ وَإِقَامِ ٱلصَّلَوٰةِ وَإِيتَآءِ ٱلزَّكَوٰةِ ۙ يَخَافُونَ يَوْمًا تَتَقَلَّبُ فِيهِ ٱلْقُلُوبُ وَٱلْأَبْصَٰرُ ﴿٣٧﴾[130]

Sebaliknya Allah Swt memberikan ancaman terhadap orang-orang yang tidak menunaikan ibadah zakat, yaitu akan diazab pada hari kiamat sebagaimana yang dijelaskan oleh beberapa ayat Al-quran, antara lain Q.S. At-Taubah/9: 34-35[131] dan Q.S. Ali Imran/3: 180[132] sebagai berikut:

۞ يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓا۟ إِنَّ كَثِيرًا مِّنَ ٱلْأَحْبَارِ وَٱلرُّهْبَانِ لَيَأْكُلُونَ أَمْوَٰلَ ٱلنَّاسِ بِٱلْبَٰطِلِ وَيَصُدُّونَ عَن سَبِيلِ ٱللَّهِ ۗ وَٱلَّذِينَ يَكْنِزُونَ ٱلذَّهَبَ وَٱلْفِضَّةَ وَلَا يُنفِقُونَهَا فِى سَبِيلِ ٱللَّهِ فَبَشِّرْهُم بِعَذَابٍ أَلِيمٍ ﴿٣٤﴾ يَوْمَ يُحْمَىٰ عَلَيْهَا فِى نَارِ جَهَنَّمَ فَتُكْوَىٰ بِهَا جِبَاهُهُمْ وَجُنُوبُهُمْ وَظُهُورُهُمْ ۖ هَٰذَا مَا كَنَزْتُمْ لِأَنفُسِكُمْ فَذُوقُوا۟ مَا كُنتُمْ تَكْنِزُونَ ﴿٣٥﴾[133]

وَلَا تَحْسَبَنَّ ٱلَّذِينَ يَبْخَلُونَ بِمَآ ءَاتَىٰهُمُ ٱللَّهُ مِن فَضْلِهِۦ هُوَ خَيْرًا لَّهُم ۖ بَلْ هُوَ شَرٌّ لَّهُمْ ۖ سَيُطَوَّقُونَ مَا بَخِلُوا۟ بِهِۦ يَوْمَ ٱلْقِيَٰمَةِ ۗ وَلِلَّهِ مِيرَٰثُ ٱلسَّمَٰوَٰتِ وَٱلْأَرْضِ ۗ وَٱللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ ﴿١٨٠﴾[134]

Sanksi terhadap pembangkang ibadah zakat tidak sama dengan pembangkan ibadah-ibadah lainnya yang hanya bersifat ancaman ukhrawi dan preventif. Pembangkangan ibadah zakat dapat

[130] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 216
[131] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an*…,h. 193
[132] *Ibid*, h. 74
[133] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 216
[134] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 216

dikenakan sanksi keras dan berganda, yaitu sanksi di dunia dan di akhirat karena pembangkang zakat telah melakukan kesalahan ganda pula, yaitu kepada Allah dan kepada orang-orang yang mempunyai hak dalam hartanya, sebagaimana yang diungkapkan oleh Q.S. al-Ma'ārij/70: 24-25, sebagai berikut: [135]

وَٱلَّذِينَ فِيٓ أَمۡوَٰلِهِمۡ حَقّٞ مَّعۡلُومٞ ٢٤ لِّلسَّآئِلِ وَٱلۡمَحۡرُومِ ٢٥ [136]

Orang yang tidak menunaikan zakat sama dengan memakan harta yang bathil, haram atau sama saja dengan korupsi, karena harta zakat adalah hak orang lain dan bukan lagi menjadi haknya walaupun harta itu memang ada di tangannya dan memang hasil dari usahanya sendiri. Ini penting untuk digaris bawahi, karena perbuatan ini tentu saja akan mengotori jiwa kita dan membuat doa tidak akan dikabulkan Allah karena ia telah memakai atau mengonsumsi harta yang haram. Itulah sebabnya, zakat sangat penting bagi penyucian jiwa.[137]

Adapun tentang hukuman duniawi, Rasulullah SAW bersabda:[138]

مَا مَنَعَ قَوْمُ الزَّ كَاة اِلاَّ ابْتِلاَ هُمُ الله بالسّنِيْن (رواه الطبراخ)[139]

وَلَمْ يَمْنَعُوْازَكَاةَاَمْوَالِهِمْ اِلاَّمُنِعُواالْقَطْرَ مِنَ السَّهَاءِ وَلَوْلاَالْبَهَا ئمُ لَمْ يُمْطَرُوْا (رواه بى ماجه والبزاروالبيهقى)[140]

Diriwayatkan oleh al-Bazar dan Baihaqi bahwa Rasulullah saw. Bersabda:

وَمَاخَا لَطَتِ الصَّدَقَةُ اَوْقَالَ الزَّكَاةُ مَالاًالاَّاَفْسَدَتْهُ (رواه البزاروالبيهقى)[141]

[135] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an…,* h. 570
[136] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 216
[137] Ma'ruf Muttaqien, *Ternyata Zakat itu Hebat*, (Jakarta: LAZISMU, tth), h. 8-9
[138] DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, (Jakarta: Gema Insani Press, 1995), h. 96
[139] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218
[140] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

Disamping itu, terdapat juga sanksi duniawi yang merupakan sanksi hukum yang diterapkan oleh pemimpin dalam masyarakat Islam. Rasulullah saw, bersabda:[142]

مَنْ اَعْطَاهَامُؤْتَجِرًا (ايْ طَا لِبًا ٱلاَجْرَ) فَلَهُ اَجْرُهَا وَمَنْ مَنَعَهَا فَاَنَاآخُذُهَاوَشَطْرُمَالِهِ (اَيْ نِصْفُهُ) عَزِمَةٌ مِنْ عَزِمَاتِ رَبِّنَا لاَيَحِلُّ لالِ مُحَمَّدٍ مِنْهَاشَيْءٌ. (رواه احمد و أبو داود وا النَسا عِى)[143]

Hadis di atas menjelaskan bahwa penguasa boleh menyita separuh harta orang yang enggan mengeluarkan zakat. Hal ini semacam sanksi materi untuk memberi pelajaran kepada *muzakki* yang enggan mengeluarkan zakat. Sanksi itu tidak bersifat pasti dan permanen. Sanksi itu hanya semacam teguran yang diberikan sesuai dengan pertimbangan penguasa Islam. *Muzakki* yang enggan mengeluarkan zakat bukan hanya diancam dengan hukuman materi. Bahkan, penguasa boleh menjatuhkan hukuman fisik dan penjara kepada orang itu, sesuai dengan kondisi dan situasi.[144]

Lebih jauh lagi, sejarah Islam membolehkan untuk memerangi mereka yang enggan mengeluarkan zakat. Setelah Muhammad SAW wafat dan Abu Bakar memangku jabatan Khalifah, kekacauan menimpa kawasan Arab dengan berbaliknya mereka dari agama Islam, sementara yang lain tetap dalam Islam tapi tak mau membayar zakat kepada Abu Bakar. Keengganan membayar zakat itu baik karena kikir dan kelihaian mereka seperti kelihaiannya dalam mencari dan menyimpan uang, atau karena anggapan bahwa pembayaran itu sebagai upeti yang tidak berlaku lagi sesudah Rasulullah tiada, dan boleh dibayarkan kepada siapa saja yang mereka pilih sendiri sebagai pemimpinnya di Madinah.

[141] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218
[142] DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat…,* h. 97
[143] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218
[144] *Ibid.*

Mereka mogok tak mau membayar zakat dengan menyatakan bahwa dalam hal ini mereka tidak tunduk kepada Abu Bakar.[145]

Abu Bakar mengadakan rapat dengan para sahabat besar itu guna meminta saran dalam memerangi mereka yang tak mau menunaikan zakat. Umar bin khattab dan beberapa orang sahabat berpendapat untuk tidak memerangi umat yang beriman kepada Allah dan Rasul-Nya, dan lebih baik meminta bantuan mereka dalam menghadapi musuh bersama. Tampaknya terjadi perdebatan yang cukup sengit apakah pembangkang zakat diperangi atau tidak. Namun Abu Bakar tetap dalam pendiriannya itu, tampak dari kata-katanya: "Demi Allah, orang yang berkeberatan menunaikan zakat kepadaku, yang dulu mereka lakukan kepada Rasulullah SAW, akan kuperangi."[146]

Tanpa mengurangi penghargaannya atas apa yang dikatakan Abu Bakar itu Umar khawatir sekali bahwa jalan peperangan demikian akibatnya akan sangat berbahaya buat Muslimin. Umar menjawab dengan nada agak keras juga: "Bagaimana kita akan memerangi orang yang kata Rasulullah SAW. 'Aku diperintah memerangi orang sampai mereka berkata: Tiada Tuhan selain Allah dan Muhammad Rasulnya. Barang siapa berkata demikian darah dan hartanya terjamin, kecuali dengan alasan, dan masalahnya kembali kepada Allah."[147]

Tanpa ragu Abu Bakar langsung menjawab Umar: "Demi Allah, aku akan memerangi siapapun yang memisahkan shalat dengan zakat. Zakat adalah harta. Dikatakan: "kecuali dengan alasan."[148]

Dalam menyimpulkan pembicaraan itu sumber-sumber menyebutkan bahwa Umar kemudian berkata: "Demi Allah, tiada

[145] Muhammad Husain Haekal, *Abu Bakr As-Siddiq Sebuah Biografi Dan Studi Analisis tentang Permulaan Sejarah Islam Sepeninggal Nabi*, (Jakarta: Mitra Kerjaya Indonesia, 2013), h. 88

[146] *Ibid.*

[147] *Ibid*, h. 89

[148] *Ibid.*

lain yang harus kukatakan, semoga Allah melapangkan dada Abu Bakar dalam berperang. Aku tahu dia benar."[149]

Peristiwa ini mengingatkan kita pada apa yang pernah terjadi antara Rasulullah dengan delegasi Saqif yang datang dari Ta'if, bahwa mereka menyatakan bersedia masuk Islam dengan permintaan agar dibebaskan dari kewajiban shalat. Waktu itu Muhammad menolak permintaan mereka dengan mengatakan:[150]

إِنَّهُ لاَ خَيْرَ فِي دِيْنٍلاَ صَلاَةَ فِيْهِ

Artinya: "Tidak baik agama yang tidak disertai shalat."

Barangkali itu juga yang dimaksudkan oleh Abu Bakar ketika berkata: "Demi Allah, aku akan memerangi siapa pun yang memisahkan shalat dengan zakat. Sesungguhnya zakat adalah kewajiban, Demi Allah, jika mereka enggan memberikan kepada saya seutas tali sedangkan dahulu ia memberikannya kepada Rasulullah saw, saya akan memerangi mereka untuk mendapatkannya". (HR Bukhari dan Muslim).

Mengingat bahwa zakat merupakan rukun Islam (أركان الأسلام) ketiga setelah syahadat dan puasa, dan satu-satunya yang tidak hanya berdimensi ibadah (kewajiban kepada Allah) tetapi juga muamalah (kewajiban kepada mustahik). Maka kewajiban menunaikan zakat memiliki dua pertanggung jawaban sekaligus, baik kepada Allah SWT maupun kepada *mustahik*. Sehingga di rasa sangat wajar bahkan sudah semestinya jika ada *muzakki* yang enggan atau lalai menunaikan zakatnya ditindak dengan tegas oleh penguasa/pemerintah, karena dari harta *muzakki* tersebut terdapat hak-hak para *mustahik*.

2. Pandangan Berbagai Ulama tentang Status Pembangkang Zakat

Meskipun kewajiban berzakat memiliki landasan nash yang tegas, baik dari al-Qur'an dan hadis, tetapi dalam beberapa

[149] *Ibid.*
[150] *Ibid.*

substansinya masih terdapat peluang timbulnya berbagai penafsiran dan interpretasi terutama tentang konsep operasional penerapannya dengan maksud agar kewajiban zakat benar-benar dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Di antara permasalahan yang dikemukakan para ulama adalah dari aspek penentuan hukuman, sanksi dan tindakan yang dilakukan terhadapat orang-orang yang tidak mau mengeluarkan zakatnya, di antaranya dikemukakan oleh:

a. Golongan Hanafiyah, berpendapat bahwa orang-orang yang enggan mengeluarkan zakatnya harus diperiksa dan disumpah untuk membuktikan keterangannya. Jika ternyata mereka dusta maka zakatnya harus dipungut meskipun telah berlalu beberapa tahun dan diperhitungkan sebagaimana mestinya.[151]
b. Golongan Malikiyah, berpendapat bahwa zakat dari orang-orang kaya harus dipungut secara paksa, dan dikenakan *ta'zir*, kalau perlu dikenakan hukum tahanan, jika mereka menentang. Dalam hal ini penguasa boleh mengambil sikap tegas kalau perlu menyita sebanyak yang harus dikeluarkan zakatnya.[152]
c. Golongan Syafi'iyah, Berkata pengarang *Muhazzab* tentang pendapat golongan Syafi'i: "Barangsiapa yang wajib zakat, akan tetapi menolak untuk mengeluarkan, maka hendaknya diperhatikan: Apabila ia mengingkari kewajiban, maka sesungguhnya ia telah kufur, karena itu bunuhlah oleh sebab kekufurannya itu, sebagaimana harus dibunuhnya si murtad, karena kewajiban zakat itu suatu hal yang disyaratkan secara jelas dalam Islam. Barangsiapa yang ingkar akan kewajiban, berarti ia telah berbohong kepada Allah, berbohong kepada Rasul Nya, karenanya harus dihukum dengan sebab kekufuran itu. Dan jika tidak mau mengeluarkan karena kikir, maka zakat

[151] Abdurrachman Qadir, *Zakat…*, h. 57
[152] *Ibid,* h. 57

harus diambil juga daripadanya, dan ia harus diberi peringatan.[153] Jika perlu dapat dihukum kurungan.[154]

d. Golongan Hanabilah, sebagaimana pendapat golongan diatas, dia juga mempunyai sikap yang keras terhadap orang yang enggan mengeluarkan zakat, karena zakat itu adalah hak fakir miskin dan delapan *ashnaf* lainnya yang harus ditunaikan *muzakki* secara jujur. Sikap keras golongan Hanabilah ini diberlakukan terhadap mereka yang sengaja menghindar dari kewajibannya, sedang bagi mereka yang belum memahami betapa pentingnya zakat dapat dilakukan dengan sikap yang bijaksana, namun tidak melepaskan mereka dari kewajibannya.[155]

Ali Muhammad al-Ammary, berpendapat bahwa kewajiban zakat itu berdasarkan Kitab Allah, Sunnah dan Ijma'. Siapa yang mengingkari kewajibannya, maka dia dihukum kafir. Jika mengingkarinya karena kebakhilan semata, maka hartanya dapat disita secara paksa. Adapun jumlah harta yang boleh disita adalah separohnya.[156]

Ibnu Hazm mengungkapkan, "Hukuman orang yang enggan mengeluarkan zakat adalah diambilkan zakat itu darinya, suka atau tidak. Bila ia mencoba mencegahnya, maka ia boleh diperangi, dan bila ia berbohong, ia dianggap murtad. Bila ia menyembunyikannya, tapi tidak menghalangi petugas berwenang yang akan mengambilnya, ia hanya dianggap melakukan suatu kemungkaran. Hendaknya ia diberi pelajaran dengan memukulnya sampai ia membayarkan kewajibannya. Jika tidak demikian, ia meninggal dalam laknat Allah. "Hal ini sesuai dengan dengan

[153] DR. Yusuf Qardwi, *Hukum Zakat Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadis,* terj. Salman Harun, Didin Hafidhuddin, dan Hasanudin (Bogor: Litera AntarNusa, 2007), h. 765

[154] Abdurrachman Qadir, *Zakat…,* h. 58

[155] *Ibid.*

[156] *Ibid,* h. 59

sabda Rasulullah SAW., *"Siapa yang melihat diantaramu kemungkaran, hendaknya ia cegah dengan tangannya bila ia mampu."* Penolakan membayar zakat adalah suatu kemunkaran. Dengan demikian, wajib bagi siapapun yang sanggup untuk mencegahnya.[157]

Al-Qardhawi, dengan tegas menetapkan bahwa orang yang menolak mengeluarkan zakat dihukum kafir. Karena membayar zakat bukan sekedar karena kebaikan hati tetapi merupakan suatu bentuk pengembalian atau pembayaran pinjaman yang diamanahkan oleh Allah, dan merupakan pembebasan hak yang dipercayakan kepada orang-orang kaya. Hutang kepada Allah itu dibayarkan kepada fakir miskin yang telah didelegasikan oleh Allah SWT. Maka zakat otomatis menjadi hak milik fakir miskin.[158]

Ibnu Juza'i, mengemukakan bahwa orang yang menentang kewajiban zakat, boleh diperangi sampai mereka menyerah dan mau membayar zakatnya. Al- Zahaby, mengkategorikan orang yang tidak mau membayar zakat, tergolong pemikul dosa besar. Termasuk dalam kategori pembangkang zakat termasuk orang-orang yang sengaja dan mencari-cari alasan sehingga dia berusaha melepaskan dari jangkauan petugas zakat.[159]

Muhammad Abu Zahra, mengemukakan bahwa status hukum orang yang meninggalkan zakat adalah: *Pertama*, orang yang mengingkari kewajiban zakat karena tidak tahu, misalnya baru saja memeluk Islam atau tinggal di daerah terpencil yang jauh dari kota dan tidak menemukan jalan untuk mencapai ke pusat-pusat ilmu karena jaraknya yang terlalu jauh atau tidak ada ulama yang datang ke daerah tersebut untuk memberikan pengetahuan tentang zakat, orang tersebut tidak dinilai kafir karena ketidaktahuan tersebut cukup beralasan. Tapi ia harus berusaha untuk

[157] DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam…,* h.98
[158] Abdurrachman Qadir, *Zakat…,* h. 60
[159] *Ibid.*

mengetahui; *Kedua*, apabila orang yang ingkar zakat tersebut seorang muslim dan menjadi penduduk negara Islam dan jalan untuk mengetahui tentang kewajiban zakat terbuka, maka tidak ada alasan baginya untuk tidak mengetahui. Para ulama mengatakan bahwa dia termasuk orang yang murtad. Sebab dalil wajibnya zakat jelas dan tegas disebutkan di dalam Al-quran dan Hadits. Oleh karena itu, orang yang mengingkari kewajiban zakat berarti mendustakan kitab Allah dan Sunnah Rasul, barang siapa menolak menunaikan zakat sebagai salah satu kewajiban agama, maka ia termasuk muslim durhaka. Dia harus ditindak tegas dan dikenakan sanksi (*ta'zir*).[160]

Sehingga dapat disimpulkan, hampir sebagian besar ulama berpandangan bahwa dalam menghadapi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat adalah dengan mengambil harta zakat itu secara paksa, dan disertai *ta'zir*, kalau perlu dengan sanksi kurungan (penjara) untuk memberi efek jera bagi *muzakki*, ini berlaku bagi keengganan menunaikan zakat disebabkan sikap bakhil dan sikap kikir *muzakki* namun *muzakki* masih meyakini kewajiban zakat. Sedangkan, bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat karena menentang kewajiban zakat atau mengingkari kewajibannya sebagai bagian dari rukun Islam, maka dijatuhi vonis sebagai orang kafir seperti orang yang telah keluar dari Islam (murtad), sehingga halal untuk dijatuhi hukuman *had* dengan diperangi (dibunuh).

3. Ulasan Sanksi Pidana Pembangkang Zakat dalam Sistem Hukum Pidana Islam

Setelah mengetahui berbagai pandangan ulama terkait penentuan hukuman, sanksi dan tindakan terhadap pembangkang atau pelanggar zakat, maka dapat disimpulkan dalam sistem

[160] Muhammad Abu Zahra, *Zakat Dalam Perspektif Sosial*, (Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995), h.19-21

hukum hukum pidana Islam termasuk dalam kategori hukuman *ta'zir*.

Secara bahasa, *ta'zir* bermakna *al-Man'u* artinya pencegahan. Menurut istilah, *ta'zir* bermakna *at-Ta'dib* (pendidikan) dan *at-Tankil* (pengekangan). Adapun definisi *ta'zir* secara syar'i adalah sanksi yang ditetapkan atas tindakan maksiat yang didalamnya tidak ada *had* dan *kafarat*.[161]

Berikut beberapa definisi *ta'zir* yang penulis kutip dari buku Nurul Irfan dan Masyrofah, yang berjudul "*Fiqh Jinayah*", yaitu:[162]

a. Ibrahim Anis, dkk, tim penyusun kamus *Al-Mu'jam Al-Wasît.*
   Ta'zir adalah pengajaran yang tidak sampai pada ketentuan *had* syar'i, seperti pengajaran terhadap seseorang yang mencaci-maki (pihak lain) tetapi bukan menuduh (orang lain berbuat zina).
b. Al-Mawardi dalam kitab *Al-Ahkam Al-Sultâniyyah*
   Ta'zir adalah pengajaran (terhadap pelaku) dosa-dosa yang tidak diatur oleh hudud. Status hukumnya berbeda-beda sesuai dengan keadaan dosa dan pelakunya.
c. Abdullah bin Abdul Muhsin Al-Thariqi dalam *Jarîmah Al-Risywah fî Al-Syarî'ah A;-Islamiyyah.*
   Ta'zir adalah sanksi hukum yang wajib diberlakukan sebagai hak Allah atau hak manusia karena melakukan kemaksiatan yang tidak ada sanksi dan kafaratnya.
d. Abdul Aziz Amir dalam *Al-Ta'zir fî Al-Syarîah Al-Islamiyyah*.
   Ta'zir adalah sanksi yang tidak ada ketentuannya. Hukumnya wajib sebagai hak Allah atau manusia karena melakukan kemaksiatan yang tidak termasuk ke dalam sanksi *had* dan *kafarat*. *Ta'zir* sama dengan *hudud* dalam hal fungsi, yaitu

[161] Abdurarahman Al-Maliki, *Sistem Sanksi dalam Islam,* (Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002), h. 239
[162] Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh Jinayah,* (Jakarta: Amzah, 2013), h. 137-139

sebagai pengajaran (untuk menciptakan) kesejahteraan dan sebagai ancaman.

e. Abdul Qadir Audah dalam *Al-Tasyrî Al-Jinâ'î Al-Islâmî Muqâranan bi Al-Qânûn Al-Wad'î.*
   Ta'zir adalah pengajaran yang tidak diatur oleh hudud dan merupakan jenis sanksi yang diberlakukan karena melakukan beberapa tindak pidana yang oleh syariat tidak ditentukan dengan sebuah sanksi hukuman tertentu.
f. Ibnu Manzhur dalam kitab *Lisân Al-'Arab.*
   Ta'zir adalah hukuman yang tidak termasuk *had*, berfungsi mencegah pelaku tindak pidana dari melakukan kejahatan dan menghalanginya dari melakukan maksiat.
g. Abu Zahrah dalam kitab *Al-Jarîmah wa Al-'Uqûbah fi Fiqh Al-Islâmi*.
   Ta'zir ialah sanksi-sanksi hukum yang tidak disebutkan oleh Allah dan Rasulullah tentang jenis dan ukurannya. Penentuan ukurannya diserahkan kepada *ulil amri* atau hakim yang mampu menggali hukum.
h. Wahbah Al-Zuhaili dalam kitab *Al-Fiqh Al-Islâmi wa Adillatuh*.
   Sanksi-sanksi *ta'zir* adalah hukuman-hukuman yang secara syara' tidak ditegaskan mengenai ukurannya. Syariat Islam menyerahkannya kepada penguasa Negara untuk menentukan sanksi terhadap pelaku tindak pidana yang sesuai dengan kejahatannya.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa *ta'zir* ialah sanksi yang diberlakukan kepada pelaku jarimah yang melakukan pelanggaran baik terkait dengan hak Allah maupun hak manusia, tidak termasuk dalam kategori hukuman *hudud, kisas* dan *diyat*. Jenis dan jumlahnya tidak ditentukan secara langsung oleh Al-Qur'an dan hadis, dan menjadi kompetensi penguasa atau hakim dalam memutuskan jenis dan ukuran sanksi *ta'zir*, dengan

memperhatikan petunjuk nash karena menyangkut kemaslahatan umum.

Hukuman *ta'zir* dimulai dari hukuman yang paling ringan, seperti nasihat dan teguran, sampai kepada hukuman yang paling berat, seperti kurungan dan dera, bahkan sampai kepada hukuman mati dalam tindak pidana yang berbahaya. Hakim didelegasikan wewenang untuk memilih hukuman yang sesuai dengan keadaan tindak pidana serta diri pelakunya.[163] Hukuman *ta'zir* diterapkan pada dua kejahatan, yaitu kejahatan meninggalkan kewajiban dan kejahatan melanggar larangan.[164]

Secara umum, tindak pidana *ta'zir* terbagi menjadi tiga bagian, yaitu:[165]

a. Tindak pidana hudud dan tindak pidana kisas yang *syubhat,* atau tidak jelas, atau tidak memenuhi syarat, tetapi merupakan maksiat. Contohnya percobaan pencurian, percobaan perzinahan, pencurian dalam keluarga, dan lain-lain.
b. Tindak pidana atau kemaksiatan yang ditentukan oleh Al-quran dan hadis, tetapi tidak ditentukan sanksinya. Contohnya penghinaan, saksi palsu, tidak melaksanakan amanah, makan babi, mengurangi timbangan, riba dan sebagainya.
c. Berbagai tindak pidana atau kemaksiatan yang ditentukan oleh *ulil amri* (penguasa) berdasarkan ajaran Islam, korupsi, kejahatan ekonomi, dan lain sebagainya.

[163] Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam Jilid III,* (Bogor: PT Kharisma Ilmu, tth), h. 85

[164] Ibnu Qayyim Al-Jauziyah, *Hukum Acara Peradilan Agama,* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), h. 188

[165] Djazuli, D.A. *Fiqh Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam),* (Jakarta: Rajawali Pers,1996), h. 13-14

Berdasarkan pelanggarannya, maka tindak pidana *ta'zir* terbagi menjadi tujuk kelompok, yaitu sebagai berikut:[166]

a. Pelanggaran terhadap kehormatan, di antaranya:
   1) Perbuatan-perbuatan yang melanggar kesusilaan,
   2) Perbuatan-perbuatan yang melanggar kesopanan,
   3) Perbuatan-perbuatan yang berhubungan dengan suami-istri,
   4) Penculikan.

b. Pelanggaran terhadap kemuliaan, di antaranya:
   1) Tuduhan-tuduhan palsu;
   2) Pencemaran nama baik;
   3) Penghinaan, hujatan, dan celaan.

c. Perbuatan yang merusak akal, di antaranya:
   1) Perbuatan-perbuatan yang berhubungan dengan sesuatu dapat yang merusak akal, seperti menjual, membeli, membuat, mengedarkan, menyimpan, atau mempromosikan minuman *khamr,* narkotika, psikotropika, dan sejenisnya;
   2) Menjual bahan-bahan tertentu, seperti anggur, gandum, atau apa pun dengan maksud untuk dibuat *khamr* oleh pembelinya.

d. Pelanggaran terhadap harta, di antaranya:
   1) Penipuan dalam masalah muamalat,
   2) Kecurangan dalam perdagangan,
   3) *Ghasab* (meminjam tanpa izin)
   4) Pengkhianatan terhadap amanah harta.

e. Gangguan keamanan, di antaranya:
   1) Berbagai gangguan keamanan terhadap orang lain, selain dalam perkaran hudud dan kisas.

[166] Abdurarahman Al-Maliki, *Sistem…,* h. 284-308

2) Menteror, mengancam, atau menakut-nakuti orang lain.
3) Penyalahgunaan kekuasaan atau jabatan untuk dirinya sendiri dan merugikan orang lain.

f. Subversi/gangguan terhadap keamanan Negara, di antaranya:
1) Makar, yang tidak melalui pemberontakan,
2) Spionase (mata-mata)
3) Membocorkan rahasia Negara.

g. Perbuatan yang berhubungan dengan agama:
1) Menyebarkan ideologi dan pemikiran kufur.
2) Mencela salah satu dari risalah Islam, baik melalui lisan maupun tulisan.
3) Pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan syari'at, seperti meninggalkan shalat, tidak menunaikan zakat, berbuka puasa di siang hari di bulan Ramadhan tanpa uzur.

Berikut macam-macam sanksi *ta'zir,* yaitu:

a. Hukuman *ta'zir* yang berkaitan dengan badan
1) Hukuman Mati

Mazhab Hanafi membolehkan sanksi *ta'zir* dengan hukuman mati apabila perbuatan itu dilakukan berulang-ulang dan dapat membawa kemaslahatan bagi masyarakat. Kalangan Malikiyah dan sebagian Hanabilah juga membolehkan hukuman mati sebagai sanksi ta'zir tertinggi. Demikian pula sebagian Syafi'iyah yang membolehkan hukuman mati, seperti dalam kasus homoseks.[167]

Ulama yang membolehkan hukuman mati sebagai sanksi *ta'zir* beralasan dengan hadis berikut:[168]

a) Hadis yang diriwayatkan Imam Ahmad Al-Dailami Al-Hamiri, ia menceritakan, *"Saya berkata kepada*

[167] Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh…,* h. 147
[168] *Ibid,* h. 148

Rasulullah saw, 'Ya Rasulullah, kami berada di suatu daerah untuk melepaskan suatu tugas yang berat dan kami membuat minuman dari perasan gandum untuk kekuatan kami dalam melaksanakan pekerjaan yang berat itu.'Rasulullah bertanya, 'Apakah minuman itu memabukkan?' Saya menjawab, 'Ya. 'Nabi bertutur, 'Kalau demikian, jauhilah.' Saya berujar, 'akan tetapi orang-orang tidak meninggalkannya.' Rasulullah bersabda, 'Apabila tidak mau meninggalkannya. Perangilah mereka.'"

b) Hadis yang menunjukkan adanya hukuman mati selain hudud.

مَنْ أَتَاكُمْ جَمِيْعُ عَلَى رَجُلٍ وَا حِدٍ يُرِيْدُ أَنْ يَشُقَّ عَصَا كُمْ أَوْ يُفَرِّقَ جَمَا عَتَكُمْ فَا قْتُلُوهُ[169]

Adapun ulama yang melarang penjatuhan sanksi hukuman mati sebagai sanksi *ta'zir*, beralasan dengan hadis berikut:[170]

لَا يَحِلُّ دَ مُ امْرِئٍ مُسْلِمٍ يَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّاالله وَأَنِّي رَسُولُ اللَّهِ إِلَّا بِإِحْدَى ثَلَاثٍ النَّفْسُ بِالنَّفْسِ وَالثَّيِّبُ الزَّانِي والمَارِقُ مِنْ الدِّ يْنِ التَّارِكُ لِلْجَمَا عَةِ.[171]

Dari uraian di atas, tampaknya yang lebih kuat adalah pendapat yang membolehkan hukuman mati. Namun disertai dengan persyaratan yang ketat, yaitu:[172]

a) Jika terhukum adalah residivis di mana hukuman-hukuman sebelumnya tidak memberi dampak apa-apa baginya.
b) Harus dipertimbangkan betul dampak kemaslahatan umat serta pencegahan kerusakan yang menyebar di muka bumi.

[169] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218
[170] Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh…,* h. 148
[171] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218
[172] Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh…,* h.149

Oleh karena itu, sangatlah tepat jika menetapkan hukuman mati bagi koruptor dan produsen atau pengedar narkoba. Jarimah itu sangatlah membahayakan umat manusia.

2) Hukuman Cambuk

Dalam jarimah *ta'zir*, hakim diberikan kewenangan untuk menetapkan jumlah cambukan dengan menyesuaikan kepada kondisi pelaku, situasi dan tempat kejahatan. Dikatakan bahwa hukuman cambuk lebih efektif dibandingkan hukuman lainnya. Sebab-sebab pengutamaan hukuman tersebut adalah beberapa hal berikut ini:

a) Lebih banyak berhasil dalam memberantas para pelaku berbahaya yang bisa melakukan tindak pidana
b) Hukuman cambuk mempunyai dua batas, yaitu batas tertinggi dan batas terendah. Hakim bisa memilih jumlah cambuk yang sesuai dengan tindak pidana dan keadaan diri pelaku.
c) Dari segi pembiayaan pelaksanaannya, hukuman cambuk tidak merepotkan keuangan Negara dan tidak pula menghentikan daya usaha (produktivitas) pelaku ataupun menyebabkan keluarga terlantar, sebagaimana yang diakibatkan oleh hukuman kurungan.
d) Hukuman cambuk dapat menghindarkan pelaku dari akibat-akibat buruk penjara, seperti rusaknya akhlak.[173]

Adapun mengenai jumlah maksimal hukuman cambuk dalam jarimah ta'zir, ulama berbeda pendapat, yaitu:[174]

a) Mazhab Hanafi, tidak boleh melampaui batas hukuman had
b) Abu Hanifah. Tidak boleh lebih dari 39 kali, karena had bagi peminum *khamar* adalah dicambuk 40 kali

[173] Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi…,* h. 88-89
[174] Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh…,* h. 150

c) Abu Yusuf. Tidak boleh lebih dari 79 kali, karena had bagi pelaku *qadzf* adalah dicambuk 80 kali.
d) Ulama Malikiyah. Sanksi *ta'zir* boleh melebihi *had* selama mengandung maslahat. Mereka berpedoman pada keputusan Umar bin Al-Khatab yang mencambuk Ma'an bin Zaidah 100 kali karena memalsukan stempel *baitul mal.*
e) Ali pernah mencambuk peminum *khamr* pada siang hari di bulan Ramadhan sebanyak 80 kali ditambah 20 kali sebagai *ta'zir*.

Kemudian pendapat ulama mengenai jumlah minimal cambukan dalam jari'mah *ta'zir* adalah sebagai berikut:[175]

a) Ulama Hanafiyah. Batas terendah *ta'zir* harus mampu memberi dampak preventif dan represif.
b) Batas terendah satu kali cambukan
c) Ibnu Qudamah. Batas terendah tidak dapat ditentukan, diserahkan kepada ijtihad hakim sesuai tindak pidana, pelaku, waktu, dan pelaksanaannya.

3) Hukuman Penjara (Kurungan)

Ada dua macam hukuman penjara dalam hukum Islam, yaitu hukuman penjara terbatas dan hukuman penjara tidak terbatas.

a) Hukuman penjara terbatas

Hukum Islam menetapkan hukuman penjara terbatas untuk pidana *ta'zir* biasa dan juga pidana ringan. Batas terendah hukuman ini adalah satu hari, sedangkan batas tertinggi tidak ada kesepakatan diantara para fukaha. Sebagian ulama berpendapat bahwa batas tertingginya tidak lebih dari enam bulan, sebagian lain berpendapat

[175] *Ibid,* h. 151

bahwa tidak lebih dari satu tahun, dan sebagian lain berpendapat bahwa batas tertinggi diserahkan pada penguasa. Adapun ulama yang mensyaratkan batas tertingginya tidak lebih dari satu tahun adalah ulama Syafi'iyah karena menganalogikannya dengan hukum pengasingan dalam hudud zina.[176]

b) Hukuman penjara tidak terbatas

Telah disepakati oleh para fukaha bahwa orang yang dikenai hukuman kurungan tidak terbatas adalah orang yang berbahaya, orang yang terbiasa melakukan tindak pidana atau orang yang tindak pidananya tidak dapat dicegah dengan hukuman biasa.[177] Dalam hukum positif di Indonesia, hukum ini disebut juga hukuman penjara seumur hidup.

4) Hukuman Pengasingan (*at-Tagrib wal-Ib'ad*)

Menurut Abu Hanifah, hukuman pengasingan adalah hukuman *ta'zir*, sedangkan imam mazhab lain memandangnya sebagai hudud. Adapun untuk selain tindak pidana zina, telah disepakati bahwa hukuman pengasingan adalah hukuman *ta'zir*. Hukuman ini dijatuhkan jika perbuatan pelaku dapat mempengaruhi orang lain (menjalar) atau membahayakan dan merugikan orang lain. Menurut sebagian ulama Syafi'iyah dan Hanabilah, masa pengasingan dalam tindak pidana *ta'zir* tidak boleh dari satu tahun. Alasannya adalah hukuman pengasingan dalam tindak pidana zina *gairu muhsan* adalah hukuman hudud yang masanya satu tahun.[178]

Sedangkan menurut Imam Abu Hanifah, masa pengasingan bisa saja lebih dari satu tahun, sebab ini

[176] Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi…,* h. 92
[177] *Ibid*, h. 94
[178] *Ibid*, h. 95

merupakan hukuman *ta'zir*, bukan hukuman *had*. Pendapat ini juga dikemukakan Imam Malik. Akan tetapi, mereka tidak mengemukakan batas waktunya dan menyerahkan hak itu kepada pertimbangan penguasa.[179]

b. Hukuman *ta'zir* yang berkaitan dengan harta

Fuqaha berbeda pendapat tentang dibolehkannya hukuman *ta'zir* dengan cara mengambil harta. Menurut imam Abu Hanifah, hukuman *ta'zir* dengan cara mengambil harta tidak dibolehkan. Akan tetapi menurut Imam Malik, Imam Al-Syafi'i, Imam Ahmad bin Hanbal, dan Imam Abu Yusuf membolehkannya apabila membawa maslahat.[180]

Adapun yang termasuk hukuman *ta'zir* yang berkaitan dengan harta adalah hukuman denda (*garāmah*). Hukuman denda merupakan hukum tindak pidana *ta'zir* yang telah disepakati fukaha, contohnya:[181]

1) Hukuman bagi orang yang menyembunyikan barang yang hilang adalah denda dua kali lipat dari nilainya
2) Hukuman bagi orang yang enggan menunaikan zakat adalah dengan mengambil secara paksa setengah kekayaannya.

Ulama yang menentang adanya hukuman denda berpendapat bahwa meskipun hukuman denda telah ditetapkan pada zaman Rasulullah, ia telah dihapuskan sebab hukuman ini dikhawatirkan akan mendorong hakim untuk melakukan kelaliman dengan menyita atau merampas harta kekayaan orang lain (pelaku).[182]

Sebagian fukaha dari kelompok yang membolehkan, memperketat penerapannya dengan syarat2 tertentu. Mereka

[179] Nurul Irfan dan Masyrofah, *Fiqh…,* h. 157
[180] *Ibid.*
[181] Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi…*, h. 101
[182] *Ibid,* h. 102

mensyaratkan hukuman denda harrus bersifat ancaman, yaitu dengan cara menarik uang terpidana dan menahan darinya sampai keadaan pelaku menjadi baik. Jika sudah baik, hartanya dikembalikan kepadanya, namun jika tidak, hartanya diinfaqkan untuk kebaikan.[183]

c. Sanksi *ta'zir* lainnya

1) Hukuman Peringatan (*al-Wa'zu*)

Dalam hukum Islam, hukuman peringatan termasuk dalam kategori *ta'zir*. hakim boleh hanya menghukum pelaku dengan hukuman peringatan bila hukuman ini cukup membawa hasil, yakni memperbaiki pribadi pelaku dan mencegahnya untuk mengulangi perbuatannya.[184] Allah secara jelas menyebutkan hukuman peringatan dalam Q.S. An-Nisā /4: 34, yang berbunyi: [185]

...وَٱلَّٰتِى تَخَافُونَ نُشُوزَهُنَّ فَعِظُوهُنَّ وَٱهۡجُرُوهُنَّ فِى ٱلۡمَضَاجِعِ وَٱضۡرِبُوهُنَّۖ فَإِنۡ أَطَعۡنَكُمۡ فَلَا تَبۡغُواْ عَلَيۡهِنَّ سَبِيلًاۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ عَلِيًّا كَبِيرًا ﴿٣٤﴾ [186]

2) Hukuman teguran (*taubikh*)

Hukuman teguran/pencelaan dijatuhkan apabila hakim memandang bahwa hukuman ini dapat memperbaiki dan mendidik terpidana. Rasulullah SAW pernah memberikan hukuman takzir berupa teguran, kepada Abu Dzar yang memaki-maki orang lain kemudian menghinakannya dengan menyebut-nyebut ibunya.

[183] *Ibid.*
[184] Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi…,* h. 98
[185] Departemen Agama RI, *Al-Qur'an…,* h. 85
[186] Lihat terjemahan ayat pada lampiran h. 217

Rasulullah lalu bersabda:

"Wahai Abu Dzar, apakah engkau telah menghinakan dia dengan ibunya? Sesungguhnya, engkau adalah orang yang masih terdapat sifat jahiliah dalam dirimu!".[187]

3) Hukuman Pemboikotan (*Al-Hijri*)

Rasulullah saw pernah memerintahkan pemboikotan terhadap tiga sahabat yang tidak ikut jihad tanpa uzur *syar'i*. Umar bin Khathtab juga pernah men-*jilid* Shabigha, dengan men-*jilid*, mengasingkan, dan memerintahkan orang-orang untuk tidak berbicara dengannya.[188]

4) Hukuman Ancaman (*Tahdid*)

Hukuman *tahdid* antara lain dengan ancaman apabila terpidana mengulangi perbuatannya, ia akan didera, dipenjara, atau dijatuhi hukuman yang lebih berat.[189]

5) Hukuman Penyiaran Nama Pelaku (*Tasyhīr*)

Tasyhīr adalah mengumumkan tindak pidana pelaku kepada publik. Hukuman ini dijatuhkan atas tindak pidana yang terkait dengan kepercayaan, seperti kesaksian palsu dan penipuan.[190]

Berdasarkan penjelasan di atas, maka hukum Islam mengkategorikan perkara tidak menunaikan zakat merupakan tindak pidana *ta'zir* dengan hukuman denda, pengkategorian tersebut mengacu pada hadis berikut:

مَنْ اَعْطَاهَامُؤْتَجِرًا (ايْ طَا لِبًا ٱلاَجْرَ) فَلَهُ اَجْرُهَا وَمَنْ مَنَعَهَا فَاَنَاآخُذُهَاوَشَطْرُمَالِهِ (اَيْ نِصْفُهُ) عَزِمَةٌ مِنْ عَزِمَاتِ رَبِّنَا لاَيَحِلُّ لاٰلِ مُحَمَّدٍ مِنْهَاشَيْءٌ. (رواه احمد و أبو داود وا النَسا عِى)[191]

[187] Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi…,* h. 99

[188] Asadulloh Al-Faruk, *Hukum Pidana Dalam Sistem Hukum Islam,* (Bogor:Ghalia Indonesia, 2009), h. 84

[189] Abdul Qadir Audah, *Ensiklopedi…,* h.99

[190] *Ibid,* h. 100

[191] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 218

Namun menurut Asadulloh Al-Faruk dalam bukunya *"Hukum Pidana Dalam Sistem Hukum Islam"* orang yang meninggalkan shalat dan zakat termasuk dalam tindak pidana hudud yang diperselisihkan, maksudnya diperselisihkan adalah apakah termasuk bagian dari tindak pidana hudud, karena didalamnya terdapat *had* ataukah termasuk dalam kategori *ta'zir,* dikatakan bahwa: [192]

> Orang yang meninggalkan shalat dan zakat di sini diartikan sebagai siapapun dari kaum muslimin yang tidak mengerjakan shalat lima waktu dan atau tidak membayar zakat karena melecehkan atau mengingkari. Hal yang demikian membuatnya menjadi kafir dan ia dibunuh karena *had*.

Rasulullah *shallallahu 'alaihi wa sallam* bersabda:

"*Aku diperintahkan untuk memerangi manusia hingga mereka bersaksi bahwa tidak ada Tuhan yang berhak disembah kecuali Allah dan bersaksi bahwa Muhammad adalah utusan Allah, mendirikan shalat dan menunaikan zakat. Jika mereka mengerjakan hal tersebut, maka darah dan harta mereka terlindungi dariku, kecuali dengan hak Islam."(HR Bukhari dan Muslim).*

Mengingat bahwa perkara tidak menunaikan zakat merupakan pelanggaran terhadap hak Allah dan hak manusia, dan dalam hukum pidana Islam masuk dalam kategori hukuman *ta'zir,* maka penulis menilai bahwa menjadi kompetensi penguasa atau hakim dalam memutuskan jenis dan ukuran sanksi *ta'zir* terkait sanksi tidak menunaikan zakat tersebut, dengan memperhatikan petunjuk *nash*, apakah dengan hukuman yang paling ringan, seperti nasihat dan teguran, sampai kepada hukuman kurungan, bahkan sampai kepada hukuman mati. Tentu saja penguasa mencari tahu terlebih dahulu apakah alasan dibalik *muzakki* tidak menunaikan zakat,

[192] Asadulloh Al-Faruk, *Hukum…,* h. 42

apakah karena mengingkari kewajibannya atau sikap kikir dan bakhil *muzakki*.

C. Pembangkang Zakat dalam *Qanun* Aceh

1. Kajian *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Maal

a. Sekilas Tentang Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Nangroe Aceh Darussalam adalah sebuah Daerah Istimewa setingkat provinsi yang terletak di pulau Sumatera dan merupakan provinsi paling barat di Indonesia. Dikatakan sebagai daerah istimewa, karena Aceh adalah satu-satunya provinsi di Indonesia yang sejak tahun 1999 telah mendapatkan hak untuk menerapkan hukum Islam secara penuh. Dikenal dengan sebutan "Serambi Makkah", Aceh terkenal sebagai salah satu daerah di Indonesia yang memiliki budaya Islam yang kuat yang bersumber dari pandangan hidup rakyat Aceh yang berlandaskan syari'at Islam.[193]

Bagi orang Aceh, adat dan hukum Islam tidak bisa dipisahkan, sebagaimana ungkapan "Hukum Islam dan adat seperti zat dan sifatnya (*Hukôm ngon adat lagee zat ngon sifeut*). A. Hasjmy menjelaskan makna yang tersirat dalam ungkapan itu seperti berikut: "*...Islam dan rakyat Aceh ibarat darah dengan daging. Hal itu berlaku dalam segala cabang kehidupan: politik, ekonomi, keuangan, sosial budaya dan tata susila. Segala macam ajaran dan sistem kemasyarakatan tidak boleh berlawanan dengan ajaran Islam*".[194] Ungkapan ini merupakan salah satu ungkapan yang merefleksikan keterkaitan erat rakyat Aceh dengan ajaran Islam.

[193] Sjuhada Abduh, Muchit A. Karim, dkk, *Regulasi Zakat & Kesejahteraan Sosial Studi Legislasi dan Implementasi Zakat di Daerah,* (Jakarta: Badan Litbag dan Diklat Departemen Agama, 2009), h. 117

[194] Bambang Bujono, *Aceh Kembali Ke Masa Depan,* (Jakarta: IKJ Press dan KataKita, 2005), h. 30-31

Budaya Islam yang kuat pada rakyat Aceh sepertinya menjadi alasan sosiologis bagi pemberlakuan syariat Islam di Nanggroe Aceh Darussalam; di mana dalam pelaksanaannya berpedoman pada Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, sebagai landasan yuridisnya.[195]

Pada awal kemerdekaan Indonesia, rakyat Aceh memberontak terhadap pemerintah pusat karena Jakarta tidak memegang janji untuk memberikan status daerah Istimewa kepada Aceh. Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang berjuang untuk memisahkan diri dari Indonesia muncul pada 1976 dan terus berlanjut maju mundur hingga ditandatanganinya perjanjian perdamaian di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005. Setelah jatuhnya presiden Soeharto, pada tahun 1999 rakyat Aceh mendapat lampu hijau untuk menerapkan hukum Islam. Ada tiga argument utama yang telah digunakan oleh rakyat Aceh dan non-Aceh sebagai pembenaran atas pemberian hak untuk menerapkan hukum Islam secara penuh kepada Aceh, yaitu: *Pertama,* Islam adalah identitas utama masyarakat dan kebudayaan Aceh. *Kedua,* Syari'at pernah diterapkan di Aceh pada masa kesultanan, jadi ada preseden historisnya. *Ketiga,* penerapan Syari'at telah jadi tuntutan politis dari rakyat Aceh sejak masa penjajahan, dan penolakan untuk memberikan hak menerapkan syari'at kepada rakyat Aceh akan menjamin pemberontakan di Aceh akan terus berlanjut.[196]

[195] Sjuhada Abduh, Muchit A. Karim, dkk, *Regulasi…,* h. 118
[196] *Ibid,* h. 119-120

Pada masa sekarang, pelaksanaan syariat Islam di Aceh adalah amanat dan perintah paling kurang dari tiga undang-undang, yaitu:[197]

1) Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Dalam undang-undang ini pelaksanaan syariat Islam dinyatakan sebagian dari upaya memberikan paying yang konkret untuk "keistimewaan Aceh" yang sudah diberikan sejak tahun 1959 (melalui Keputusan Wakil Perdana Menteri Republik Indonesia, waktu itu Indonesia masih berdasarkan UUDS 1950)
2) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang ini, pelaksanaan syariat Islam dianggap sebagai bagian dari pemberian otonomi khusus untuk Aceh.
3) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2007 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2007 tentang Penanganan Permasalahan Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatra Utara. Dalam undang-undang ini, dicantumkan beberapa ketentuan tentang pelaksanaan syariat Islam yang muncul sebagai akibat dari musibah Gempa Bumi dan Tsunami.

b. Definisi Istilah *Qanun* Aceh

Qanun yang bentuk pluralnya *qâwânîn* (قَوَانِيْنُ), secara etimologis, berasal dari bahasa Yunani yang masuk menjadi bahasa Arab melalui bahasa Yunani, yang berarti alat pengukur (*al-miqyâs*/اَلْمِقْيَاسُ), kemudian berarti "*kaidah*". Dalam bahasa Arab, bentuk *past tense* atau *fi'il madhi*-nya adalah *qanna* (قَنَّ),

[197] Dinas Syariat Islam Aceh, *Hukum Jinayat dan Hukum Acara Jinayat*, (Banda Aceh: Pancacita, 2015), h. 50-51

dan bentuk *present tense*-nya atau *fi'il mudhari*-nya adalah *yaqunnu* (يَقُنُّ), yang berarti membuat hukum (*to make laws*), atau membuat undang-undang (*to legislate*).[198]

Dalam bahasa Inggris, *qânun* disebut *canon*, yang antara lain, sinonim artinya dengan peraturan (*regulation*, *rule* atau *ordinance*), hukum (*law*), norma (*norm*), undang-undang (*statute* atau *code*), dan peraturan dasar (*basic rule*). *Qanun* lazim juga ditulis dengan menggunakan huruf *alif* dan *lâm* (*al*) menjadi *al-qânûn* (اَلْقَانُوْنُ) yang dirangkaikan dengan kata *al-asâsi* (اَلْاسَاسِيُّ) yang segera lengkap ditulis menjadi *al-kanun al-asâsi* (اَلْقَانُوْنُ اَلْاسَاسِيُّ), yang berarti undang-undang dasar (*basic constitutional law*).[199]

Dalam konteks Indonesia, istilah "*qanun*" digunakan tidak hanya untuk hukum yang berkaitan dengan masyarakat (*mu'âmalah bayn al-nâs*), tetapi juga untuk hukum yang bertalian dengan masalah ibadah, seperti zakat dan haji.[200] Dalam perkembangannya, qanun dapat dikatakan identik dengan undang-undang di Negara Islam atau Negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam, berupa:[201]

1) Mengatur wilayah muamalat atau hal-hal keduniaan. Ada *qanun* (undang-undang) mengatur masalah-masalah yang substansinya berkaitan dengan ibadah. Di Indonesia, misalnya *qanun* yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan zakat, wakaf, dan haji.
2) Berisi hukum Islam yang sudah jelas ketentuan pokoknya dari nash dan dalam waktu bersamaan kebijakan publik atas dasar *'urf, istihsan* atau *mashlahah*.

[198] Ahmad Sukardja dan Mujar Ibnu Syarif, *Tiga Kategori Hukum Syariat, Fikih dan Kanun*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), h. 120
[199] *Ibid*
[200] *Ibid*, h. 121
[201] *Ibid*, h. 123-124

3) *Qanun* yang secara elektis memilah dan memilih materi yang berasal dari sekian banyak perbedaan pendapat (*ikhtilâf*) di kalangan ahli hukum Islam (*mujtahidin/fuqahâ'*) untuk kemudian disusun dan ditetapkan sebagai peraturan yang harus ditaati oleh seluruh masyarakat.
4) Dalam beberapa hal terkadang melewati ketentuan hukum Islam yang berlaku dengan alasan untuk kepentingan umum (*mashlahah mursalah*) dengan dalih *siyâsah syar'iyyah* (politik hukum Islam).
5) Berupa undang-undang resmi produk lembaga legislatif atau lembaga eksekutif yang mempunyai fungsi legislatif. Dengan demikian, maka qanun mempunyai kekuatan mengikat dan sekaligus jika sudah diputuskan akan ada alat Negara untuk eksekusi terhadap putusan atas dasar qanun tersebut.

Sehingga dapat disederhanakan *qanun* adalah undang-undang yang diklaim berisi hukum Islam baik keseluruhan ataupun sebagian, dan menggunakan prosedur menemukan hukum Islam, misalnya dengan menggunakan alasan *istihsân*, *'urf,* atau *mashlahah* dan *siyâsah syar'iyyah.* Sehingga, ketentuan hukum yang ada di dalamnya bernilai islami disatu sisi dan mempunyai kekuatan hukum yang didukung negara disisi lain.

Jika dikaitkan dengan *qanun* Aceh, maka jelas yang dimaksud sebagai *qanun* di sini adalah produk legislasi yang berskala kedaerahan atau lazim disebut Perda Syariah. Dalam Pasal 1 Ayat 21 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dinyatakan, "*Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh." Di bawahnya ada *qanun* kabupaten/kota, Pasal 1 Ayat 22 dari undang-undang tersebut menyatakan,

"*Qanun* kabupaten/kota adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah kabupaten/kota yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat kabupaten/kota di Aceh."[202]

c. Konsep Ketentuan Pidana Pembangkang Zakat di Aceh

Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam telah memberi peluang serta mengamanatkan dilaksanakannya Syari'at Islam di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam[203], sebagai konsekuensinya maka lahirlah beberapa perda atau *qanun* yang berisi kebijakan penerapan syariat Islam di Aceh, sebut saja *Qanun* Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Hukum Islam di Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam, *Qanun* Nomor 12, 13 dan 14 Tahun 2003 tentang Khamar, Maisir dan Khalwat, *Qanun* Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat, *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, dan lain sebagainya.

Nanggroe Aceh Darussalam adalah salah satu provinsi yang memberlakukan aturan yang bersifat mengikat bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat. Zakat dan pengelolaannya di Aceh, selain merupakan ketentuan Syariat Islam, telah pula menjadi hukum positif bagi rakyat Aceh sendiri. Dengan adanya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh telah memberikan payung hukum khusus bagi provinsi ini. Secara umum pengaturan tentang zakat dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh diatur dalam Pasal 191 dan 192, yang berbunyi:

[202] Lihat Pasal 1 butir 21 dan 22 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

[203] Lihat penjelasan atas *Qanun* provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat

Pasal 191

(1) Zakat, harta wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Mal Aceh[204] dan Baitul Mal kabupaten/kota[205].
(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan qanun.

Pasal 192

Zakat yang dibayar menjadi faktor pengurang terhadap jumlah pajak penghasilan terhutang dari wajib pajak.

Adapun *qanun* yang secara khusus menjadi peraturan pelaksanaannya adalah *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan hukuman atau sanksi, maka terhadap pelanggar zakat di Aceh, dikenakan pidana seperti diatur dalam Bab XI Tentang Ketentuan Uqubat dan Bab XII Tentang Pelaksanaan Uqubat, yang berbunyi:

[204] Baitul Mal Aceh adalah lembaga Daerah Non Struktural yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen sesuai dengan ketentuan syariat, dan bertanggung jawab kepada Gubernur. Lihat Pasal 3 butir (1) *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal.

[205] Baitul Mal Kabupaten/Kota adalah lembaga Daerah Non Struktural yang dalam melaksanakan tugasnya bersifat independen sesuai dengan ketentuan syariat, dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Lihat Pasal 3 butir (2) *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal.

BAB XI
KETENTUAN ‘UQUBAT
PASAL 50

Setiap orang Islam atau Badan yang melanggar ketentuan Pasal 21 ayat (1), dihukum karena melakukan jarimah ta’zir dengan ‘uqubat, berupa:

a. denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan; dan
b. kewajiban membayar seluruh biaya yang diperlukan sehubungan dengan audit khusus.

BAB XII
PELAKSANAAN ‘UQUBAT
PASAL 55

(1) Uqubat ta’zir yang telah ditetapkan dalam putusan Mahkamah Syar’iyah dilaksanakan oleh jaksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
(2) Pelaksanaan ‘uqubat dilakukan segera setelah putusan hakim mempunyai kekuatan hukum tetap.

Sebelum adanya Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, di Aceh sendiri sudah ada *Qanun* Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat yang ditandatangani oleh gubernur saat itu Abdullah Puteh. Adapun terkait ketentuan sanksi pidana bagi pelanggar zakat pada undang-undang ini terdapat dalam BAB XIII tentang Ketentuan ‘Uqubat dan BAB XIV tentang Pelaksanaan ‘Uqubat, yang secara rinci berbunyi:

BAB XIII
KETENTUAN 'UQUBAT
PASAL 37

Setiap orang yang beragama Islam atau badan usaha milik orang Islam, yang jatuh tempo (haul), tidak membayar zakat atau membayar tetapi tidak menurut yang sebenarnya, sebagaimana dimaksud pada pasal 3 ayat (1), dihukum karena melakukan jarimah ta'zir dengan uqubat berupa denda paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan dan juga membayar seluruh biaya sehubungan dengan dilakukan audit khusus

BAB XIV
PELAKSANAAN 'UQUBAT
PASAL 43

(1) Pelaksanaan 'uqubat ta'zir berdasarkan putusan mahkamah, dilakukan oleh Jaksa.
(2) Dalam melaksanakan tugas tersebut pada ayat (1), Jaksa wajib berpedoman pada ketentuan Syari'at, Perundang-Undangan dan Qanun.

PASAL 44

Pelaksanaan 'uqubat dilakukan segera setelah putusan hakim mempunyai kekuatan hukum tetap.

Maka menjadi jelas bahwa zakat dan pengelolaannya di Aceh termasuk sanksi bagi pembangkang zakat, selain merupakan ketentuan syariat Islam, telah pula menjadi hukum positif. Sebab zakat dan pengelolaannya diatur dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dan *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal. Zakat sebagai hukum positif telah mengikat

muzakki (wajib zakat) dengan adanya pasal yang mengatur tentang ketentuan uqubat bagi pembangkang atau pelanggar zakat dengan hukuman *ta'zir.* Sehingga menurut penulis ketentuan pidana dalam *qanun* Aceh ini lebih maju dibandingkan dengan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, yang hanya memberi sanksi kepada amil yang melakukan penyimpangan.

d. Kedudukan *Qanun* Aceh dalam Hukum Positif di Indonesia

Untuk mengetahui letak dan kedudukan *qanun* Aceh dalam hukum positif di Indonesia dan mengetahui seberapa besar kekuatan hukumnya maka dapat dilihat dalam Pasal 7 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, berikut isi pasal 7 secara rinci:

BAB III

JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
   a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
   b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
   c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
   d. Peraturan Pemerintah;
   e. Peraturan Presiden;
   f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
   g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

(2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Memang kata "qanun" tidak disebutkan dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas, namun dari penjelasan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam penjelasan pasal demi pasal, terdapat penafsiran atau penjelasan lebih lanjut terkait Pasal 7 Ayat (1) Huruf f dan Huruf g, yaitu:

> "Termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat."

> "Termasuk dalam Peraturan Daerah kabupaten/Kota adalah Qanun yang berlaku di kabupaten/kota di Provinsi Aceh."

Sehingga pernyataan di atas senada dengan pengertian istilah "*Qanun* Aceh" yang terdapat dalam Pasal 1 Ayat 21 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa *Qanun* Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi.

Dengan begitu, kedudukan atau eksistensi *qanun* Aceh sangat jelas, merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional. *Qanun* Aceh termasuk dalam peraturan daerah provinsi dan termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang mana memiliki kekuatan hukum yang mengikat dalam hukum Positif di Indonesia dan hanya berlaku khusus di Nanggroe Aceh Darussalam.

D. Pembangkang Zakat dalam Hukum Positif Indonesia

1. Kajian Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

a. Definisi Istilah Undang-undang Pengelolaan Zakat

Istilah Undang-undang pengelolaan Zakat terdiri atas tiga kata, yakni undang-undang, pengelolaan dan zakat. Berikut definisi masing-masing kata tersebut:

Pengertian "Undang-undang" menurut *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia* karangan Tri Rama K adalah: *Ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan negara yang dibuat oleh pemerintah (menteri, badan eksekutif, dan sebagainya), disahkan oleh parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat, badan legislatif dan sebagainya); ditandatangani oleh kepala Negara (Presiden, kepala pemerintah, raja), dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat; aturan-aturan yang dibuat oleh orang atau badan yang berkuasa.*[206]

Pengertian "Pengelolaan" menurut *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap* karangan Daryanto adalah: *Proses, cara, perbuatan mengelola; proses melakukan kegiatan tertentu dengan menggerakkan tenaga orang lain; proses yang membantu merumuskan kebijaksanaan dan tujuan organisasi; proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan.* [207]

Pengertian "Zakat" menurut *Kamus Baru Kontemporer* karangan H.S Kartoredjo adalah: *Zakat (Islam) rukun Islam ke tiga; jumlah harta tertentu yang wajib dikeluarkan oleh orang Islam, diberikan kepada golongan yang berhak menerimanya*

[206] Tri Rama K, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (Surabaya: Karya Agung, tth), h. 568. Lihat juga Layla, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (ttp: Palanta, tth), h. 625

[207] Daryanto, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, (Surabaya: Apollo Lestari, 1997), h. 348. Lihat juga R. Suyoto Bakir dan Sigit Suryanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, (Batam: Karisma Publishing Group, 2006), h. 276

sesuai ketetapan syara'.[208] Sedangkan pengertian "Zakat" menurut *Kamus Fiqh* karangan Ahsin W. Alhafidz adalah: *Menurut bahasa, zakat artinya keberkahan, kesuburan, kesucian, atau kebaikan. Sementara itu menurut itilah, zakat ialah harta atau makanan pokok yang wajib dikeluarkan seseorang untuk orang-orang yang membutuhkan."* [209]

Adapun definisi pengelolaan zakat menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat adalah: *Pengelolaan zakat adalah kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.* [210]

Sehingga dapat disimpulkan bahwa definisi Undang-undang Pengelolaan Zakat adalah Ketentuan-ketentuan dan peraturan-peraturan Negara yang mengatur kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

b. Sejarah Pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.[211]

Pasca satu dekade implementasi Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, wacana amandemen UUPZ menguat, wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat bahkan telah muncul sejak 2003, dan menguat pada 2007-2008. Wacana amandemen ini mencuat terkait ketidakmampuan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat untuk mengantisipasi masalah dan tantangan zakat Nasional seperti

[208] Kartoredjo, *Kamus Baru Kontemporer*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014), h. 417

[209] Ahsin W. Alhafidz, *Kamus Fiqh*, (Jakarta: Amzah, 2013), h. 244

[210] Lihat Pasal 1 Ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

[211] Yusuf Wibisono, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang No. 23 Tahun 2011*, (Jakarta: Kencana, 2015) , h. 79-107

masalah tata kelola, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan zakat akibat ketiadaan lembaga regulator dan pengawas yang jelas, kemitraan dan sinergi antar OPZ yang tidak terjalin walau mengemban misi yang sama, hingga masalah relasi zakat dan pajak yang tidak tuntas.

Wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dari berbagai pihak ini, meski memiliki tujuan yang sama untuk mendorong optimalisasi pengelolaan zakat kearah yang lebih baik sekaligus menekan berbagai dampak negatif dari implementasi undang-undang lama, namun dilatarbelakangi oleh alasan dan motivasi yang berbeda. Karena itu wacana amandemen Undang-undang Pengelolaan Zakat memunculkan debat publik yang tajam. Diskursus ini mengerucut pada dua kubu: wacana pemerintah dan wacana masyarakat sipil.

1) Wacana Pemerintah

   Pemerintah (Departemen Agama) telah memiliki draf amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat sejak 2008. Draf amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat oleh pemerintah memuat berbagai upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional, antara lain: (i) pengelolaan zakat disentralisir menjadi hanya dapat dilakukan oleh pemerintah, yaitu BAZ, dan partisipasi masyarakat hanya dapat dilakukan melalui BAZ; (ii) zakat sepenuhnya menjadi pengurang pajak yang terutang; (iii) pemerintah wajib membiayai operasional BAZ; (iv) BAZ memberikan laporan ke parlemen sesuai tingkatannya dan ke BAZ yang lebih tinggi, dan BAZ mempublikasikan kegiatannya ke publik; (v) sanksi bagi *muzakki* dan amil yang lalai, dan sanksi bagi mereka yang tidak berhak namun melakukan pengelolaan zakat.

Diketahui bahwa dalam wacana awal pemerintah, pemerintah juga turut melontarkan wacana sanksi bagi *muzakki* yang lalai berupa ancaman hukuman untuk *muzakki* yang lalai 1-2 kali lipat dari nilai zakat yang wajib dibayarnya. Wacana ini tampaknya ditujukan untuk menaikkan tingkat kepatuhan membayar zakat secara cepat. Dengan ketentuan sanksi bagi *muzakki*, secara jelas dapat diinterpretasikan bahwa zakat bersifat imperatif, yang secara signifikan akan merubah sifat pengumpulan zakat yang dalam Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ditetapkan pembayaran zakat bersifat sukarela.[212] Jika zakat bersifat imperatif, maka zakat tidak lagi hanya berdasarkan kesukarelaan dan keimanan tetapi juga berdasarkan pada paksaan dan hukuman. Dengan ketentuan ini, zakat di Indonesia akan menjadi bersifat wajib (*compulsory*), tidak lagi sukarela (*voluntary*).

Dalam wacana awal Departemen Agama, sanksi pidana berupa denda bagi *muzakki* yang lalai ini merupakan konsekuensi logis bahwa zakat merupakan kewajiban agama dan sesuai dengan Pasal 2 Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Pemberian sanksi pidana bagi *muzakki* yang lalai ini juga dipandang merupakan bentuk bantuan kepada fakir miskin dalam memperoleh

[212] Dalam rumusan awal Departemen Agama, penghimpunan zakat bersifat wajib dan memaksa, yang dilakukan melalui Pasal 12 ayat 1 Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 ini yaitu "Pengumpulan zakat dilakukan badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari muzakki", yang dipandang sesuai dengan al-qur'an 9:103. Dalam proses legislasi di parlemen, pasal ini kemudian diubah dengan memberi tambahan di akhir Pasal dengan kalimat "…atas dasar permintaan *muzakki*". Pasal ini secara jelas kemudian menjadi kontradiktif dengan Pasal 2 yang tetap tidak berubah hingga disahkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yaitu "setiap warga Negara Republik Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang muslim berkewajiban menunaikan zakat". Dengan demikian, dalam pandangan Departemen Agama telah terjadi reduksi pasal yang signifikan. Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ini telah cacat sebelum diundangkan. Lihat; PEBS FEUI dan IMZ. *Indonesia Zakat and Development Report 2010,* h.129

haknya yang ada pada harta *muzakki*. Lebih jauh lagi, ketentuan sanksi ini juga merupakan bentuk bantuan kepada *muzakki* agar terhindar dari ancaman hukuman di akhirat sebagaimana disebutkan dalam al-Qur'an dan hadits.

2) Wacana Masyarakat Sipil

Wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat lebih awal bergulir di masyarakat sipil. Kelompok pegiat zakat yang tergabung dalam Forum Zakat (FOZ) telah menyuarakan urgensi amandemen Undang-undang Zakat ini secara resmi sejak 2003 dimana Kongres Nasional Ketiga FOZ di tahun tersebut mengambil tema "Menggagas Amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat: Menuju Optimalisasi Dana Zakat".

Pada awalnya, wacana sentralisasi zakat oleh Negara juga muncul di kalangan masyarakat sipil. Sentralisasi zakat oleh Negara akan memberi legitimasi yang kuat bagi penegakan hukum atas zakat, yaitu pemberian sanksi bagi *muzakki* yang lalai. Sehingga diharapkan penghimpunan dana zakat akan optimal sebagaimana halnya pajak. Namun, dalam pandangan masyarakat sipil, ketika zakat dikelola oleh Negara, institusi yang semestinya mengelola dana zakat ini bukanlah Departemen Agama, melainkan Departemen Keuangan.

Proposal reformasi inilah yang kemudian disampaikan FOZ ke parlemen. Substansi proposal masyarakat sipil ini secara umum diterima parlemen dan kemudian diadaptasi menjadi RUU inisiatif DPR. Draf RUU Pengelolaan Zakat ini masuk dalam program legislasi nasional (Proglegnas) 2005-2009 dan sempat menjadi RUU Prioritas 2009, meski kemudian gagal diselesaikan.

Draf RUU Pengelolaan Zakat oleh Komisi VIII DPR memuat berbagai upaya reformasi signifikan dalam

pengelolaan zakat nasional, antara lain: (i) pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Pengelola Zakat (BPZ) sebagai regulator dan LAZ sebagai operator; (ii) zakat menjadi pengurang pajak penghasilan; (iii) LAZ memberikan laporan ke BPZ yang lebih tinggi, dan BPZ nasional memberikan laporan ke presiden; (iv) LAZ mempublikasikan kegiatannya ke publik melalui media cetak dan elektronik; dan (v) sanksi bagi *muzakki* dan amil yang lalai, dan sanksi bagi mereka yang tidak berhak namun melakukan pengelolaan zakat, yang mana sanksi bagi muzakki yang lalai didenda maksimal 5% dari kewajiban zakatnya.

Dua wacana awal amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dari pemerintah dan DPR di atas, meski telah masuk Proglegnas 2005-2009, menjadi RUU Prioritas 2009 dan pembahasannya sempat menghangat pada periode 2008-2009. RUU ini kemudian diwariskan pembahasannya ke DPR periode 2009-2014. Ketika pembahasan amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat kembali menghangat di DPR pada 2009-2010, setidaknya terdapat empat wacana yang berkembang di publik tentang pengelolaan zakat nasional masa depan, yaitu:

1) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Parlemen

   Secara umum, draf RUU versi Parlemen berisi tentang: (i) mendorong pemisahan fungsi regulator (perencanaan dan pengawasan) dan operator (pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan); (ii) regulator merupakan Badan Pengelola Zakat, Infak dan Sedekah (BPZIS) yang dapat mendirikan perwakilan di daerah; (iii) operator merupakan Lembaga Amil Zakat, Infak dan Sedekah (LAZIS);

(iv) syarat LAZIS nasional yaitu beroperasi minimal di 10 provinsi dan penghimpunan dana minimal Rp 2 miliar per tahun; (v) Syarat LAZIS provinsi yaitu beroperasi minimal di 40% kabupaten/kota dan penghimpunan dana minimal Rp 1 miliar per tahun; (vii) pembayaran zakat oleh *muzakki* mengurangi pajak penghasilan; dan (vii) LAZIS bertanggung jawab kepada BPZIS dan BPZIS bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri agama.

2) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Pemerintah (Kementrian Agama)

   Wacana yang diusung Kementrian Agama substansinya tidak berubah dengan draf tiga tahun sebelumnya, yaitu: (i) pengelolaan zakat sepenuhnya dikelola pemerintah, yaitu melalui Badan Amil Zakat (BAZ), dari tingkat nasional hingga desa/kelurahan di mana operasionalnya bersifat hubungan hierarki; (ii) Lembaga amil zakat bentukan masyarakat diintegrasikan ke dalam BAZ atau diturunkan statusnya menjadi Unit Pelayanan Zakat (UPZ) dari BAZ; (iii)BAZ dibiayai dan bertanggung jawab kepada pemerintah; (iv)Mendorong masuknya zakat perusahaan dan hak kekayaan intelektual; (v) zakat yang dibayarkan ke BAZ menjadi pengurang kewajiban pajak *muzakki*; dan (vi) sanksi denda bagi *muzakki* yang tidak menunaikan kewajibannya.

3) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Masyarakat Sipil yang diusung BAZNAS

   Wacana yang diusung BAZNAS secara umum berisi tentang: (i) Mendorong pemisahan fungsi regulator (perencanaan dan pengawasan) dan operator (pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan); (ii) mendorong masuknya zakat perusahaan; (iii) regulator adalah Badan

Zakat Indonesia (BZI) yang terdiri dari BZI pusat dan provinsi; (iv) operator adalah Organisasi Pengelola Zakat (OPZ) yang terdiri dari BAZ dan LAZ; (v) Syarat BAZ-LAZ nasional yaitu beroperasi minimal di 10 provinsi, penghimpunan dana minimal Rp 25 miliar pertahun dan laporan keuangan mendapat opini wajar tanpa pengecualian dalam 3 tahun terakhir; (vi) Syarat BAZ-LAZ provinsi yaitu beroperasi minimal di 5 kabupaten/kota, penghimpunan dana minimal Rp 10 miliar per tahun dan laporan keuangan mendapat opini wajar tanpa pengecualian dalam 2 tahun terakhir; (vii) Syarat BAZ-LAZ kabupaten/kota adalah beroperasi minimal di 40% kecamatan, penghimpunan dana minimal Rp 2 miliar per tahun dan laporan keuangan mendapat opini wajar tanpa pengecualian dalam 2 tahun terakhir; (viii) pembayaran zakat oleh *muzakki* menjadi kredit pajak; (ix) OPZ bertanggung jawab kepada BZI dan BZI bertanggung jawab kepada presiden dan pemberitahuan ke DPR; dan (x) sanksi administratif bagi *muzakki* yang tidak menunaikan kewajibannya.

4) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Masyarakat Sipil yang diusung Forum Zakat (FOZ)

   Wacana terakhir berasal dari FOZ, yang secara umum berisi tentang: (i) mendorong pemisahan fungsi regulator (perencanaan dan pengawasan) dan operator (pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan); (ii) mendorong masuknya zakat perusahaan; (iii) regulator merupakan Badan Zakat Indonesia (BZI) yang terdiri dari BZI pusat dan daerah; (iv) operator adalah Organisasi Pengelola Zakat (OPZ); (v) Syarat OPZ nasional yaitu beroperasi minimal di 10 provinsi, penghimpunan dana minimal Rp 5 miliar per tahun dan laporan keuangan diaudit dalam 3 tahun terakhir; (vi) Syarat OPZ provinsi adalah beroperasi minimal di 40%

kabupaten/kota, penghimpunan dana minimal Rp 2 miliar per tahun dan laporan keuangan diaudit dalam 2 tahun terakhir; (vii) Syarat OPZ kabupaten/kota adalah beroperasi minimal di 40% kecamatan, penghimpunan dana minimal Rp 0,5 miliar pertahun dan laporan keuangan diaudit; (viii) mendorong eksistensi asosiasi OPZ; (ix) pembayaran zakat oleh *muzakki* mengurangi pajak penghasilan; dan (x) OPZ bertanggung jawab kepada BZI dan BZI bertanggung jawab kepada presiden dengan pemberitahuan ke DPR.

Ketika memasuki pembahasan di DPR pada 2010-2011, diskursus amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat di parlemen akhirnya mengerucut pada dua draf RUU yang berseberangan: RUU versi pemerintah dan RUU versi masyarakat sipil. Draf RUU zakat versi DPR, yang sangat mencerminkan aspirasi masyarakat sipil, berhasil diselesaikan DPR pada awal 2010 dan disahkan secara resmi sebagai RUU inisiatif DPR pada sidang paripurna DPR 31 Agustus 2010.

TABEL 3.1. PERSAINGAN GAGASAN AMANDEMEN UNDANG-UNDANG NOMOR 38 TAHUN 1999 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT DI PARLEMEN

	RUU KOMISI VII DPR	RUU PEMERINTAH (KEMENTRIAN AGAMA)
Judul RUU	RUU Tentang Pengelolaan Zakat, Infak dan Sedekah (ZIS)	RUU Tentang Pengelolaan Zakat
Asas	Pengelolaan ZIS berasaskan kepercayaan, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, keterbukaan dan akuntabilitas (Pasal 2)	Pengelolaan Zakat berasaskan syariat Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas (Pasal 2)
Tujuan	Pelayanan masyarakat, efektivitas pengelolaan ZIS, dan hasil guna dan daya guna ZIS untuk kesejahteraan (Pasal 3)	Efektivitas dan efisiensi pengelolaan zakat, dan manfaat zakat untuk kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan (Pasal 3)
Cakupan Dana Zakat	Zakat adalah zakat mal (Pasal 5)	Zakat adalah zakat fitrah dan zakat mal, dimana zakat mal diambil dari muzaki perseorangan atau badan usaha (Pasal 4)
Tata Kelola Zakat Nasional	Pemisahan fungsi regulator, yaitu koordinasi, perencanaan dan pengawasan, dan fungsi operator, yaitu pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan (Pasal 4). Fungsi regulator dilakukan oleh Badan Pengelola ZIS (BPZIS) yang bersifat mandiri (Pasal 6)	Pengelolaan zakat nasional dilakukan BAZNAS yang berkedudukan di ibukota Negara, bersifat nonstruktural, mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Agama (Pasal 5). BAZNAS merupakan satu-satunya lembaga yang

	RUU KOMISI VII DPR	RUU PEMERINTAH (KEMENTRIAN AGAMA)
		berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat nasional (Pasal 6)
Lembaga Regulator	Tugas BPZIS: menyusun *database* nasional muzaki dann mustahik, menyusun kebijakan pengelolaan ZIS, koordinasi, pengawasan dan pembinaan ke LAZIS, dan menyampaikan laporan tahunan ke Presiden dan DPR (Pasal 7). Wewenang BPZIS: menetapkan kebijakan pengelolaan ZIS, membentuk perwakilan di daerah, memberikan dan mencabut sertifikasi LAZIS, menetapkan pedoman pengelolaan ZIS dan memberikan nomor pokok muzaki (Pasal 8)	BAZNAS menyelenggarakan fungsi perencanaan dan pelaksanaan, pengendalian pelaksanaan, serta pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan dari kegiatan pengelolaan zakat nasional (pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat) (Pasal 7)
Kelembagaan Regulator	Untuk pertama kalinya, pembentukan BPZIS difasilitasi pemerintah (Pasal 10). Ketentuan tentang struktur organisasi, pengangkatan dan pemberhentian anggota, serta pembiayaan BPZIS diatur dalam AD/ART BPZIS (Pasal 11)	BAZNAS terdiri dari 9 komisioner yaitu 6 orang unsur masyarakat dan 3 orang unsur pemerintah (pasal 8), masa kerja 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa jabatan (Pasal 9), diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri Agama (Pasal 10), memenuhi persyaratan antara lain

	RUU KOMISI VII DPR	RUU PEMERINTAH (KEMENTRIAN AGAMA)
		beragama Islam, bukan anggota partai politik dan memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat (Pasal 11), dan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh secretariat (Pasal 14).
Operator/Organisasi Pendukung	Fungsi operator dilakukan oleh Lembaga Amil ZIS (LAZIS), yang memenuhi persyaratan: berbadan hukum, memiliki data muzakki dan mustahik, memiliki program kerja dan wilayah operasional, dan bersedia diaudit oleh akuntan public (Pasal 12). LAZIS terdiri dari LAZIS tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota, ditetapkan berdasarkan sertifikasi BPZIS (Pasal 13). LAZIS dapat membentuk Unit Pengumpul ZIS (UPZIS) yang bertugas menghimpun ZIS yang selanjutnya diserahkan ke LAZIS (Pasal 17)	Untuk pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat daerah, dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota oleh Menteri Agama atas usul gubernur/ bupati/walikota dan setelah mendapat pertimbangan BAZNAS (Pasal 15). BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dapat membentuk UPZ di instansi pemerintah, masjid, BUMN, BUMD, perusahaan swasta, perwakilan RI diluar negeri, kecamatan dan kelurahan/desa (Pasal 16)
Organisasi Bentukan Masyarakat		Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengelolaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ (Pasal 17)

	RUU KOMISI VII DPR	RUU PEMERINTAH (KEMENTRIAN AGAMA)
Pendaftaran dan Perizinan Operator/ Organisasi Bentukan Masyarakat	Syarat LAZIS nasional adalah memiliki wilayah operasional minimal di 10 provinsi dan mampu menghimpun dana minimal Rp 2 miliar per tahun (Pasal 14). Syarat LAZIS provinsi adalah memiliki wilayah operasional minimal di 40% kabupaten/kota di provinsi tempat LAZIS berada dan mampu menghimpun dana minimal Rp 1 miliar per tahun (Pasal 15) Syarat LAZIS kabupaten/kota adalah memiliki wilayah operasional minimal di 40% kecamatan di kabupaten/kota tempat LAZIS berada, dan mampu menghimpun dana minimal Rp 100 juta per tahun (Pasal 16)	Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri Agama, di mana izin diberikan apabila memenuhi syarat paling sedikit: terdaftar sebagai ormas Islam, berbadan hukum, mendapat rekomendasi BAZNAS, memiliki dewan pengawas syariat yang mendapat rekomendasi dari MUI, memiliki kemampuan teknis, administratif dan keuangan, bersifat nirlaba, memiliki program untuk mendayagunakan zakat, dan bersedia diaudit syariah dan diaudit keuangan secara berkala (Pasal 18). LAZ wajib melaporkan secara berkala pelaksanaan pengelolaan zakat yang telah diaudit ke BAZNAS (Pasal 19).
Aktivitas Penghimpunan Dana	Penghimpunan ZIS dilakukan oleh LAZIS dengan mengambil dan/atau menerima berdasarkan pemberitahuan dari muzaki (Pasal 20)	
Insentif Pajak bagi Donatur	Zakat yang dibayarkan muzaki ke LAZIS dikurangkan dari penghasilan kena pajak (Pasal	Zakat yang dibayarkan muzaki ke BAZNAS atau LAZ dikurangkan dari penghasilan kena

	RUU KOMISI VII DPR	RUU PEMERINTAH (KEMENTRIAN AGAMA)
	22)	pajak (Pasal 22).
Aktivitas Pendistribusian dan Pendayagunaan Dana	Pendistribusian zakat dilakukan berdasarkan syariat Islam, pendistribusian untuk kepentingan social dan pendistribusian sedekah untuk kemaslahatan dhuafa (Pasal 25). Pendayagunaan ZIS berdasarkan skala prioritas dan dapat dimanfaatkan untuk usaha produktif (Pasal 27)	Zakat wajib didistribusikan sesuai syariat (Pasal 25) dan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan (Pasal 26). Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi (Pasal 27)
Pelaporan ke Otoritas Pengawas dan *Self-Regulation*	LAZIS memberikan laporan tahunan atas pelaksanaan pengelolaan ZIS yang telah diaudit kepada BPZIS dan mempublikasikannya di media cetak atau elektronik (Pasal 29)	BAZNAS kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan ke BAZNAS provinsi, BAZNAS provinsi menyampaikan laporan ke BAZNAS, BAZNAS menyampaikan laporan ke Menteri Agama dan mempublikasikannya di media cetak atau elektronik (Pasal 28)
Aktivitas Penghimpunan Dana Khusus		Selain zakat, BAZNAS atau LAZ juga menerima infak/sedekah dan dana social keagamaan lainnya yang dicatat secara terpisah (Pasal 29)
Pembiayaan		BAZNAS dibiayai APBN dan hak amil (Pasal 30). BAZNAS Provinsi dan Kabupaten/Kota

	RUU KOMISI VII DPR	RUU PEMERINTAH (KEMENTRIAN AGAMA)
		dibiayai APBD, hak amil, dan APBN (Pasal 31). LAZ dibiayai hak amil (Pasal 32)
Sanksi Administratif	LAZIS yang lalai dikenakan sanksi administrative berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan, dan/atau pencabutan izin (Pasal 33)	LAZ yang lalai dikenakan sanksi administrative berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan, dan/atau pencabutan izin (Pasal 36)
Ketentuan Pidana	LAZIS yang lalai mencatat dana kelolaannya dipidana penjara maks. 1 tahun dan/atau denda Rp100 juta (Pasal 36), dan menyalahgunakan dana kelolaannya dipidana maks. 10 tahun dan/atau Rp500 juta (Pasal 37 dan 38)	Pihak yang menyalahgunakan dana kelolaannya dipenjara maks. 2 tahun dan/atau denda Rp100 juta (Pasal 39), mengelola zakat tanpa izin pejabat berwenang dipidana maks. 1 tahun dan/atau Rp50 juta (Pasal 40), dan mengelola zakat tidak sesuai dengan syariat dipidana maks. 1 tahun dan/atau Rp50 juta (Pasal 41)
Ketentuan Peralihan		LAZ yang telah dikukuhkan wajib menyesuaikan diri paling lambat 1 tahun (Pasal 42)

Sumber: diolah dari Komisi VIII DPR, "Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) RUU tentang Pengelolaan Zakat, Infak, dan Sedekah", April 2011

Penulis mencermati bahwa hal yang berubah dalam dua draf terakhir yang masuk dalam pembahasan di parlemen adalah hilangnya wacana sanksi bagi *muzaki* yang lalai zakat. Namun tidak ada alasan yang jelas mengapa baik pemerintah (Kementrian Agama) dan DPR yang mencerminkan aspirasi masyarakat sipil tidak menyertakan wacana sanksi bagi *muzakki* dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) nya. Padahal sebelumnya baik versi Kementrian Agama maupun versi masyarakat sipil dalam draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menyertakan sanksi bagi *muzakki* baik berupa sanksi denda maupun sanksi administratif.

Hasil akhir pembahasan RUU ini sangat mencolok dan timpang, dimana substansi dan draf RUU versi DPR hilang seluruhnya. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, semangat, substansi dan ketentuannya, seluruhnya berasal dari draf RUU versi Kementrian Agama (Kemenag), nyaris tanpa "perlawanan" sedikit pun dari DPR. Proses panjang amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat berakhir antiklimaks: ditelikung di putaran akhir.

Proses pembahasan undang-undang ini "bermasalah" dan "tidak lazim" selain karena waktu pembahasan yang sangat singkat dan tanpa debat publik yang memadai, juga karena seluruh substansi undang-undang berasal dari draf pemerintah (Kementrian Agama). Draf awal usulan DPR yang banyak menampung aspirasi masyarakat sipil, hilang seluruhnya dari undang-undang ini, sesuatu yang sangat tidak lazim dalam pembahasan sebuah undang-undang yang umumnya penuh dengan dinamika, bahkan kompromi, terlebih dalam kasus pembahasan RUU inisiatif DPR.

a. Pokok-Pokok Pikiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menjadi *milestone* sejarah zakat Indonesia modern, berbasis desentralisasi dan kemitraan antara pemerintah dan masyarakat sipil dalam pengelolaan zakat nasional, kehadiran Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat secara drastis merubah rezim zakat nasional dengan mensentralisasi pengelolaan zakat nasional sepenuhnya oleh pemerintah melalui BAZNAS (Badan Amil Zakat Nasional).

Sebagai suatu undang-undang, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat ini disusun berdasarkan tiga landasan utama, yaitu: filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan filosofis Undang-undang tersebut berupaya menjabarkan adanya prinsip-prinsip ketuhanan dan keadilan sosial yang terdapat di dalam Pancasila. Melalui zakat, prinsip ketuhanan dapat terlihat mengingat zakat merupakan salah satu ajaran agama (Islam). Demikian halnya, prinsip keadilan sosial pun terwujud dengan penempatan pemerataan dan solidaritas sosial sebagai prinsip penting yang diejawantahkan dalam kehendak untuk mewujudkan kemaslahatan bersama.[213] Landasan sosiologis mendasarkan pada kebutuhan mendesak akan peraturan perundang-undangan yang dapat menciptakan tatakelola yang baik (*good governance*) dalam pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah.Pengelolaan zakat, infaq, dan shadaqah yang ada dinilai memiliki kelemahan dalam aspek pertanggungjawaban publik, akuntabilitas, transparansi, dan penataan kelembagaan.[214]

[213] Kementrian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat,* (Jakarta: ttp, 2013), h. 34

[214] *Ibid.*

Sedangkan landasan yuridisnya merujuk pada ketentuan konstitusi yang menyebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat (1). Artinya, negara memiliki kewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar serta melakukan pemberdayaan terhadap mereka. Pemberdayaan itu dapat dilakukan secara efektif melalui zakat, terutama bagi umat Islam sebagai kelompok masyarakat yang teridentifikasi merniliki jumlah masyarakat miskin terbesar.[215]

Secara spesifik pokok-pokok pikiran Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

TABEL 3.2. POKOK-POKOK PIKIRAN UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2011 TENTANG PENGELOLAAN ZAKAT.[216]

Kandungan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	
Asas	Pengelolaan Zakat berasaskan syari'at Islam, amanah, kemanfaatan, keadilan, kepastian hukum, terintegrasi dan akuntabilitas (Pasal 2)
Tujuan	Efektivitas dan efisiensi pengelolaan zakat, serta manfaat zakat untuk kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan (Pasal 3)
Cakupan Dana Zakat	Zakat adalah zakat fitrah dan zakat mal, dimana zakat mal diambil dari muzaki perseorangan atau badan usaha (Pasal 4)
Organisasi Pengelola Zakat Nasional	Pengelolaan zakat nasional dilakukan BAZNAS yang berkedudukan di ibukota Negara, bersifat nonstruktural, mandiri dan bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Agama (Pasal 5).

[215] *Ibid.*
[216] Yusuf Wibisono, *Mengelola…*, h. 115-116

Kandungan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	
	BAZNAS merupakan satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan tugas pengelolaan zakat nasional (Pasal 6)
Regulator dan Operator	BAZNAS menyelenggarakan fungsi perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, serta pelaporan dan pertanggungjawaban dari kegiatan pengelolaan zakat nasional (pengumpulan, pendistribusian dan pendayagunaan zakat). BAZNAS melapor ke presiden melalui Menteri Agama dan DPR paling sedikit 1 tahun sekali (Pasal 7)
Kelembagaan Regulator dan Operator	BAZNAS terdiri dari 11 komisioner yaitu 8 orang unsur masyarakat dan 3 orang unsure pemerintah (Pasal 8), masa kerja 5 tahun dan dapat diangkat kembali untuk 1 kali masa jabatan (Pasal 9), diangkat dan diberhentikan oleh presiden atas usul Menteri Agama (Pasal 10), memenuhi persyaratan antara lain beragama Islam, bukan anggota partai politik dan memiliki kompetensi di bidang pengelolaan zakat (Pasal 11), dan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh secretariat (Pasal 14).
Operator Pendukung	Untuk pelaksanaan pengelolaan zakat di tingkat daerah, dibentuk BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota oleh Menteri Agama atas usul gubernur/ bupati/walikota dan setelah mendapat pertimbangan BAZNAS (Pasal 15). BAZNAS, BAZNAS Provinsi dan BAZNAS Kabupaten/Kota dapat membentuk UPZ di instansi pemerintah, masjid, BUMN, BUMD, perusahaan swasta, perwakilan RI diluar negeri, kecamatan dan kelurahan/desa (Pasal 16)

Kandungan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	
Operator Bentukan Masyarakat	Untuk membantu BAZNAS dalam pelaksanaan pengelolaan zakat, masyarakat dapat membentuk LAZ (Pasal 17)
Pendaftaran dan Perizinan Operator Bentukan Masyarakat	Pembentukan LAZ wajib mendapat izin Menteri Agama, di mana izin diberikan apabila memenuhi syarat paling sedikit: terdaftar sebagai ormas Islam, berbadan hukum, mendapat rekomendasi BAZNAS, memiliki dewan pengawas syariat yang mendapat rekomendasi dari MUI, memiliki kemampuan teknis, administratif dan keuangan, bersifat nirlaba, memiliki program untuk mendayagunakan zakat, dan bersedia diaudit syariah dan diaudit keuangan secara berkala (Pasal 18). LAZ wajib melaporkan secara berkala pelaksanaan pengelolaan zakat yang telah diaudit ke BAZNAS (Pasal 19).
Insentif Pajak	Zakat yang dibayarkan ke BAZNAS/LAZ dikurangkan dari PKP (Pasal 22)
Pendistribusian dan Pendayagunaan Dana	Zakat wajib didistribusikan sesuai syariat (Pasal 25) dan berdasarkan skala prioritas dengan memperhatikan prinsip pemerataan, keadilan dan kewilayahan (Pasal 26). Zakat dapat didayagunakan untuk usaha produktif apabila kebutuhan dasar mustahik telah terpenuhi (Pasal 27)
Penghimpunan Dana Khusus	Selain zakat, BAZNAS atau LAZ juga menerima infak/sedekah dan dana social keagamaan lainnya yang dicatat secara terpisah (Pasal 28)
Pelaporan ke Otoritas Pengawas dan *Self-Regulation*	BAZNAS kabupaten/kota wajib menyampaikan laporan ke BAZNAS provinsi, BAZNAS provinsi dan LAZ menyampaikan laporan ke BAZNAS, BAZNAS menyampaikan laporan ke Menteri Agama dan mempublikasikannya di media cetak

Kandungan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat	
	atau elektronik (Pasal 29)
Pembiayaan	BAZNAS dibiayai APBN dan hak amil (Pasal 30). BAZNAS provinsi dan kabupaten/kota dibiayai APBD, hak amil, dan APBN (Pasal 31). LAZ dibiayai hak amil (Pasal 32).
Sanksi Administratif	BAZNAS atau LAZ yang lalai dikenakan sanksi administrative berupa peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan, dan/atau pencabutan izin (Pasal 36)
Ketentuan Pidana	Pihak yang mendistribusikan zakat tidak sesuai syariat Islam, dipidana penjara maks. 5 tahun dan/atau denda Rp500 juta (Pasal 39). Pihak yang menyalahgunakan dana kelolanya dipidana penjara maks. 5 tahun dan/atau denda Rp500 juta (Pasal 40). Pihak yang mengelola zakat tanpa izin pejabat berwenang dipidana maks. 1 tahun dan/atau denda Rp50 juta (Pasal 41).
Ketentuan Peralihan	LAZ yang telah dikukuhkan wajib menyesuaikan diri paling lambat 5 tahun (Pasal 43)

c. Konsep Sanksi Pidana Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat merupakan Undang-undang yang secara khusus mengatur tentang kegiatan perencanaan, pelaksanaan, dan pengoordinasian dalam pengumpulan, pendistribusian, dan pendayagunaan zakat.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dijelaskan bahwa Zakat adalah *harta yang **wajib** dikeluarkan oleh seorang muslim atau badan usaha yang*

diberikan kepada yang berhak menerimanya sesuai dengan syariat Islam.[217] Selanjutnya dijelaskan bahwa *muzakki* adalah *seorang muslim atau badan usaha yang berkewajiban menunaikan zakat.*[218]

Kata ***wajib*** apabila menyangkut peraturan berarti tidak boleh tidak atau harus dilaksanakan, sampai adanya pengaturan pengecualian. Namun, daya paksa terhadap *muzakki* yang merupakan subjek zakat (orang yang mengeluarkan zakat) dalam hukum positif kita tidak kuat atau tegas. Inilah yang ke depannya harus diperhatikan oleh pemerintah, apabila pemerintah menginginkan pemberdayaan sistem ekonomi umat melalui zakat, harus mempertegas daya paksa kewajiban berzakat bagi para *muzakki*, yang apabila kedapatan *muzakki* tidak membayar zakat, maka dapat dipaksakan penerapan hukum (sanksi) nya.[219]

Dalam Undang-undang ini ketentuan sanksi administratif dicantumkan dalam Pasal 36 sedangkan ketentuan pidana pada Pasal 39, 40, 41 dan 42. Sanksi administratif diberikan dalam bentuk: peringatan tertulis, penghentian sementara dari kegiatan dan/atau pencabutan izin. Sanksi pidana diberikan dalam bentuk penjara paling lama 5 (lima) tahun dan atau pidana denda paling banyak Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah),[220] yang kesemuanya ditujukan kepada pengelola (BAZNAS atau LAZ), belum terdapat satu pasal pun dalam UUPZ ini yang menetapkan sanksi bagi *muzakki* yang lalai. Idealnya, sanksi hukum tidak hanya dikenakan kepada

[217] Lihat Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

[218] Lihat Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 Ayat 5 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat

[219] Abdul Ghafur Anshori, *Hukum dan Pemberdayaan Zakat*, (Yogyakarta: Pilar Media, 2006), h. 194

[220] Surya Sukti, *Hukum Zakat dan Wakaf di Indonesia*, (Yogyakarta: Kanwa Publisher, 2013), h. 56

pengelola zakat saja, tapi juga kepada *muzakki* yang tidak melaksanakan kewajibannya.

2. Kajian Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

a. Definisi Istilah Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

Kata *kompilasi* berasal dari kata *compile* yang artinya *menyusun, mengumpulkan, dan menghimpun*, kata bendanya adalah *compilation* yang artinya *penyusunan, pengumpulan, dan penghimpunan*.[221]Pengertian *kompilasi* menurut Subekti dan Tjitrosoedibio dalam bukunya *Kamus Hukum* memiliki arti sebagai *himpunan, kumpulan; himpunan atau kumpulan putusan-putusan pengadilan.* [222]

Kata hukum yang dikenal dalam bahasa Indonesia berasal dari bahasa Arab *hukm* yang berarti aturan (*rule*), putusan (*judgement*) atau ketetapan (*provision*).[223] Dalam Ensiklopedi Hukum Islam, hukum diartikan *menetapkan sesuatu atas sesuatu atau meniadakannya*.[224] Pengertian hukum menurut Simorangkir sebagaimana yang telah dijelaskan pada Bab II adalah *peraturan-peraturan yang bersifat memaksa yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan*.[225]

Sedangkan istilah "Ekonomi Syari'ah" telah dijelaskan artinya dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, Buku I, Bab

[221] M. Echols John , *Kamus Inggris-Indonesia,* (Jakarta: Gramedia, 1992), h. 132
[222] Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus…*, h. 67
[223] Munir Baalbaki dan Rohi Baalbali, *Kamus al-Maurid: Arab-Inggris-Indonesia,* terj. Ahmad Sunarto, (Surabaya: Halim Jaya, 2006), h. 305
[224] HA Hafizh Dasuki, *Ensiklopedi Hukum Islam,* (Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1997), h. 571
[225] C.T. Simorangkir, Rudy T. Erwin, dan Prasetyo, *Kamus…*, h. 66

I, Pasal 1 bahwa ekonomi syariah adalah *Usaha atau kegiatan yang dilakukan oleh orang perorang, kelompok orang, badan usaha yang berbadan hukum atau tidak berbadan hukum dalam memenuhi kebutuhan yang bersifat komersial dan tidak komersial menurut prinsip syariah.*[226]

Sehingga dapat disimpulkan bahwa definisi Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah adalah himpunan atau kumpulan peraturan, putusan, atau ketetapan (berupa kitab hukum) yang berkaitan dengan kegiatan ekonomi baik komersial maupun tidak komersial dengan memperhatikan prinsip syariah.

b. Sejarah Lahirnya Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah.

Sejarah penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) berawal ketika lahirnya Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA).

Pada Pasal 49 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA) disebutkan bahwa: *"Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan perkara-perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang: a. perkawinan; b. kewarisan, wasiat, dan hibah, yang dilakukan berdasarkan hukum Islam; c. wakaf dan shadaqah.*[227]

Kemudian terjadi perubahan terhadap Pasal 49 dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA) yang menyatakan bahwa: *"Pengadilan agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang*

[226] Lihat Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

[227] Lihat Pasal 49 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.*Undang-Undang Peradilan Edisi Lengkap*, (Citrawacana, 2008), h. 130

yang beragama Islam di bidang: a. perkawinan; b. waris; c. wasiat; d. hibah; e. wakaf; f. zakat; g. infaq; h. shadaqah; dan i. ekonomi syariah.[228]

Sehingga diketahui bahwa Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (UUPA) memperluas kewenangan Peradilan Agama (PA). Bila dibandingkan dengan ketentuan Pasal 49 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, dalam Pasal 49 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama terdapat 3 (tiga) tambahan kewenangan baru bagi Pengadilan Agama, yaitu: zakat, infaq dan ekonomi syari'ah.

Sebagai upaya dalam merealisasikan kewenangan baru Peradilan Agama tersebut, maka Mahkamah Agung RI telah menetapkan beberapa kebijakan, antara lain: *pertama,* memperbaiki sarana dan prasarana lembaga Peradilan Agama baik hal-hal yang menyangkut fisik gedung maupun hal-hal yang menyangkut peralatan, *kedua*, meningkatkan kemampuan teknis sumber daya manusia (SDM) Peradilan Agama dengan mengadakan kerjasama dengan beberapa Perguruan Tinggi untuk mendidik para aparat Peradilan Agama, terutama para hakim dalam bidang ekonomi syariah, *ketiga*, membentuk hukum formil dan materiil agar menjadi pedoman bagi aparat Peradilan Agama dalam memeriksa, mengadili, dan memutuskan perkara ekonomi syariah, dan *keempat*, membenahi system dan prosedur agar perkara yang menyangkut ekonomi syariah dapat dilaksanakan secara sederhana, mudah dan biaya ringan.[229]

[228] Lihat Pasal 49 dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. *Ibid.,* h. 102

[229] Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat Madani (PPHIMM), *Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2009), h. 253-254

Terkait kegiatan yang menyangkut hukum formil dan materiil ekonomi syariah, maka Ketua Mahkamah Agung RI membentuk tim penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) berdasarkan surat keputusan Nomor: KMA/097/SK/X/2006 tanggal 20 Oktober 2006 yang diketuai oleh Prof. Dr. H. Abdul Manan, SH., S.IP., M.Hum. Secara umum, tugas Penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah yaitu: *pertama,* menghimpun dan mengolah bahan/materi yang diperlukan, *kedua,* menyusun draf naskah kompilasi hukum ekonomi syariah, *ketiga,* menyelenggarakan diskusi dan seminar yang mengkaji draft naskah tersebut dengan lembaga, ulama dan para pakar ekonomi syariah, *keempat,* menyempurnakan naskah kompilasi hukum ekonomi syariah, *kelima,* melaporkan hasil penyusunan tersebut kepada Ketua Mahkamah Agung RI.[230]

Agar Tim Penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dapat bekerja secara efektif, cepat dan dapat menghasilkan sebagaimana yang telah ditetapkan, maka tim dibagi kepada empat kelompok yang masing-masing kelompok dipimpin oleh seorang koordinator. Oleh karena kerja tim berakhir pada tanggal 31 Desember 2007, maka tim segera menyusun program kerja dan menetapkan beberapa kebijakan agar hasil kerja tim dapat selesai sesuai dengan jadwal yang ditetapkan.[231]

Adapun langkah awal yang dilaksanakan oleh Tim Penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, adalah:[232]

1) Menyesuaikan Pola Pikir (*United Legal Opinion*)

   Sebagai upaya untuk mencari kesatuan pola pikir dan pola tindak dalam penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, tim telah mengadakan seminar tentang ekonomi syariah di Hotel Sahid Kusuma Solo pada tanggal 21 s/d 23

[230] *Ibid,* h. 255-256
[231] *Ibid,* h. 256
[232] *Ibid,* h. 256-266

April 2006 dan di Hotel Sahid Yogayakarta pada tanggal 4 s/d 6 Juni 2006.

2) Mencari Format yang Ideal (*United Legal Frame Work*)

Tim telah mengadakan pertemuan dengan Bank Indonesia untuk mencari masukan tentang segala hal yang berlaku pada Bank Indonesia terhadap ekonomi syariah dan sejauh mana pembinaan yang telah dilakukan oleh Bank Indonesia terhadap perbankan syariah.

Selain itu, tim juga telah mengadakan Semiloka tentang ekonomi syariah pada tanggal 20 November 2006. Dalam Semiloka ini telah berbicara para pakar ekonomi syariah dari Bank Indonesia, Pusat Komunikasi Ekonomi Syariah (PKES), MUI, Ikatan Para Ahli Ekonomi Syariah dan para praktisi hukum.

3) Melaksanakan Kajian Pustaka (*Library Research*)

Kajian pustaka dilakukan terhadap berbagai literatur kitab kitab fikih klasik dan literatur ekonomi kontemporer, selain itu, tim penyusunan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah telah mengadakan studi banding ke Pusat Kajian Ekonomi Islam Universitas Islam Internasional (UII) Kuala Lumpur, Pusat Takaful Malaysia Kuala Lumpur, Lembaga Keuangan Islam dan Lembaga Penyelesaian Sengketa Perbankan di Kuala Lumpur Malaysia yang dilaksanakan pada 16 s/d 20 November 2006.

Studi banding juga dilaksanakan di Pusat Pengkajian Hukum Ekonomi Islam Universitas Islam Internasional (UII) Islamabad. *Federal Shariah Court Pakistan, Mizan Bank Islamabad Pakistan,* Bank Islam Pakistan, dan beberapa institusi lembaga keuangan syariah yang ada di Islamabad Pakistan, yang dilaksanakan pada tanggal 25 s/d 27 Juni 2007. Kemudian studi banding dilaksanakan juga ke beberapa lembaga ekonomi Islam di London, Inggris,

dilaksanakan pada tanggal 31 Oktober s/d 4 November 2007.

Data yang telah dikumpulkan kemudian diolah dan dianalisis oleh tim konsultan yang telah dibentuk untuk menyusun draf Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah. Secara sistematik Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) terbagi dalam 4 buku masing-masing:

1) tentang Subjek Hukum dan Amwal, terdiri atas 3 bab (pasal 1-19)
2) tentang Akad, terdiri dari 29 bab (pasal 20-667)
3) tentang Zakat dan Hibah, terdiri atas 4 bab, (pasal 668-727)
4) tentang Akutansi Syariah, terdiri atas 7 bab (pasal 728-790)

c. Konsep Sanksi Pidana Bagi Muzakki yang Tidak Menunaikan Zakat Menurut Pasal 684 Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

Sanksi bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat disertakan dalam Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, yang berbunyi:[233]

Pasal 684

Barangsiapa yang melanggar ketentuan zakat ini maka akan dikenakan sanksi sebagaimana diatur sebagai berikut:

a. Barangsiapa yang tidak menunaikan zakat maka akan dikenai denda dengan jumlah tidak melebihi dari besarnya zakat yang wajib dikeluarkan.
b. Denda sebagaimana dimaksud dalam angka (1) didasarkan pada putusan pengadilan.

[233] *Ibid.,* h. 212

c. Barangsiapa yang menghindar dari menunaikan zakat, maka dikenakan denda dengan jumlah tidak melebihi (20%) dari besarnya zakat yang harus dibayarkan.
d. Zakat yang harus dibayarkan ditambah dengan denda dapat diambil secara paksa oleh juru sita untuk diserahkan kepada badan amil zakat daerah kabupaten/kota.

Kompilasi hukum ekonomi syariah yang merupakan kitab hukum yang menjadi acuan para hakim dalam lingkungan peradilan agama untuk menyelesaikan sengketa ekonomi syariah di Indonesia telah menetapkan sanksi atau hukuman untuk perkara *muzakki* yang tidak menunaikan zakat dengan hukuman denda, sama halnya dengan hukum Islam.

Kata "*pengadilan"* dalam pasal 684 huruf b tersebut, sesuai dengan ketentual Pasal 1 angka (8) KHES, yaitu harus dibaca: *"Pengadilan adalah pengadilan/mahkamah syar'iyah dalam lingkungan peradilan agama."*[234]

Dari ketentuan pasal diatas, kaitannya dengan zakat ini. Pengadilan Agama jelas-jelas mempunyai kompetensi absolut menangani persoalan denda yang berkaitan dengan *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.[235]

Lantas, bagaimana dengan bunyi Pasal 2 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama yang menyatakan bahwa *"Peradilan Agama merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai* ***perkara perdata*** *tertentu yang diatur dalam undang-undang ini."* Sedangkan sanksi yang terdapat pada Pasal 684 KHES termasuk sanksi pidana berupa hukuman denda dalam perkara *muzakki* yang tidak menunaikan zakat, maka jawabannya dapat ditemukan pada Undang-undang

[234] *Ibid*, h. 4
[235] Asmu'i Syarkowi, *Aspek…,* h. 127

Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Disebutkan bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3400) diubah sebagai berikut, salah satunya Pasal 2 Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama diubah sehingga berbunyi:

Pasal 2

"Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai **perkara tertentu** sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini."

Perubahan yang esensial dengan penghapusan kata perdata dalam Pasal 2 pada kalimat **perkara perdata tertentu** yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, diubah dengan kalimat **perkara tertentu** yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Di dalam penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 Jontu Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama tidak dijelaskan mengenai jenis **perkara tertentu** tersebut. Sedangkan kewenangan absolut Peradilan Agama yaitu berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, warta, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah; dan ekonomi syariah.

Pada bidang-bidang hukum diatas terdapat ketentuan-ketentuan pidana. Oleh sebab itu, perkara-perkara pidana yang terkait dengan bidang hukum zakat sudah selayaknya menjadi

kewenangan Peradilan Agama, khususnya terkait sanksi berupa denda yang dikenakan bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat. Sehingga, tidak terjadi pertentangan antara Undang-undang Peradilan Agama dengan *Qanun* yang berlaku di Nanggroe Aceh Darussalam, dimana perkara pidana dapat diadili pada Mahkamah Syar'iyah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang merupakan peradilan khusus dari Peradilan Agama.

d. Kedudukan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah dalam Hukum Positif Indonesia

Kompilasi hukum ekonomi syariah diterbitkan dalam bentuk PERMA (Peraturan Mahkamah Agung). Untuk mengetahui kedudukan KHES dalam hukum positif Indonesia, maka perlu dicermati terlebih dahulu mengenai kedudukan PERMA dalam tataran peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pertanyaan tersebut dapat terjawab melalui Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Secara yuridis, Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan apa saja yang termasuk sebagai peraturan perundang-undangan, jenis dan hierarkinya adalah sebagai berikut:

BAB III

JENIS, HIERARKI, DAN MATERI MUATAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasal 7

(1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
   a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
   b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;

c. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

(2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)

Dilihat dari Pasal 7 Ayat (1) tersebut, maka PERMA jelas tidak termasuk, Dengan demikian, bagaimanakah kedudukan PERMA yang diterbitkan Mahkamah Agung? Dalam konteks ini maka perlu dicermati Pasal 8 Ayat (1) Undang-undang No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyebutkan:

Pasal 8

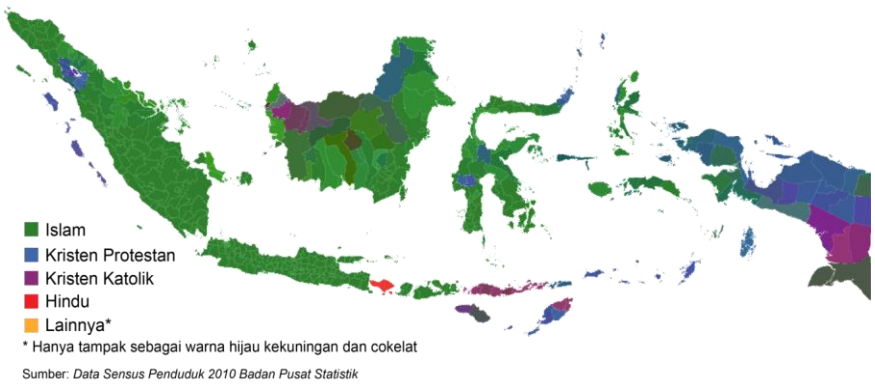
(1) Jenis Peraturan Perundangan-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat, Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
(2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh

> Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa: *Pertama,* KHES yang diterbitkan dalam bentuk PERMA diakui keberadaannya sebagai jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia; *Kedua,* sebagai produk Mahkamah Agung, maka KHES mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

BAB IV
POLITIK HUKUM ZAKAT MENGENAI SANKSI PIDANA BAGI MUZAKKI YANG TIDAK MENUNAIKAN ZAKAT

Agama di Indonesia memegang peranan penting dalam kehidupan masyarakat. Hal ini dinyatakan dalam ideologi bangsa Indonesia, yakni terdapat dalam sila 1 Pancasila yang berbunyi "Ketuhanan Yang Maha Esa". Sejumlah agama di Indonesia berpengaruh secara kolektif terhadap politik, ekonomi dan budaya. Menurut hasil sensus tahun 2010, 87,18% dari 237.641.326 penduduk Indonesia adalah beragama Islam, 6,96% Protestan, 2,9% Katolik, 1,69% Hindu, 0,72% Buddha, 0,05% Kong Hu Cu, 0,13% agama lainnya, dan 0,38% tidak terjawab atau tidak ditanyakan.[236]



[236] Wikipedia, "Agama di Indonesia", https://id.wikipedia.org/wiki/Agama_di_Indonesia, (8 Juni 2016).

Berikut data yang diperoleh dalam catatan *The Pew Forum on Religion & Public Life pada Tahun 2010*:[237]

TABEL 4.1.
10 NEGARA DENGAN POPULASI MUSLIM TERBESAR DI DUNIA

No	Nama Negara	Total Penduduk Muslim
1	Indonesia	± 205 Juta Jiwa
2	Pakistan	± 178 Juta Jiwa
3	India	± 177 Juta Jiwa
4	Bangladesh	± 149 Juta Jiwa
5	Mesir	± 80 Juta Jiwa
6	Nigeria	± 76 Juta Jiwa
7	Iran	± 76 Juta Jiwa
8	Turki	± 76 Juta Jiwa
9	Algeria	± 38 Juta Jiwa
10	Maroko	± 32 Juta Jiwa

Kemudian dari data yang dikeluarkan oleh Bank Dunia penduduk Indonesia pada tahun 2012 berjumlah 244.775.796 jiwa dan 88% penduduknya mayoritas beragama Islam atau sekitar 182.570.000 jiwa, sehingga Indonesia termasuk dalam jumlah penduduk muslim terbesar di dunia walaupun Indonesia bukan Negara Islam.[238] Tahun 2016 persentasi umat Islam Indonesia menurun menjadi 85% (persen). Hal ini disampaikan Ketua Yayasan Rumah Peneleh Aji Dedi Mulawarman dalam diskusi "Refleksi Perjalanan Politik Kaum Muslimin di Indonesia" di Jakarta,

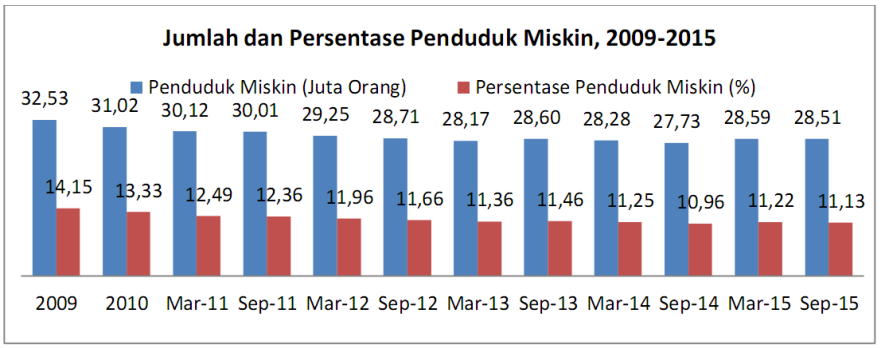
[237]Angga Indrawan, "Inilah 10 Negara dengan Populasi Muslim Terbesar di Dunia" http://www.republika .co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/05/27/noywh5-inilah-10-negara-dengan-populasi-muslim-terbesar-di-dunia, (8 Juni 2016)

[238] Syawaluddin S, "Hubungan *Principal Agent* Kontrak Zakat Pada Kelembagaan Zakat Indonesia dan Malaysia," *Media Syari'ah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Vol.XVI No.2 (Juli-Desember 2014): h. 409

Sabtu (9/1/16).[239] Kendati secara persentasi jumlah umat Islam di Indonesia mengalami penurunan, namun hingga saat ini Indonesia adalah negara yang memiliki populasi Muslim terbesar disusul Pakistan dan India.

Selain menjadi Negara dengan penduduk mayoritas beragama Islam, Indonesia juga terkenal sebagai Negara yang dengan tingkat kemiskinan yang tinggi. Jumlah penduduk miskin di Indonesia pada September 2015 mencapai 28,51 juta orang (11,13 persen). Jika dibandingkan dengan jumlah penduduk miskin pada maret 2015, maka selama enam bulan tersebut terjadi penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 0.08 juta orang. Sementara apabila dibandingkan dengan September tahun sebelumnya jumlah penduduk miskin mengalami kenaikan sebanyak 0,78 juta orang.[240]

Gambar 1
Jumlah dan Persentase Penduduk Miskin, 2009-2015



Sumber : Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas)

Jika dikaitkan dengan potensi zakat yang ada di Indonesia, diketahui bahwa potensi zakatnya sangat besar, menurut sebuah hasil penelitian kerja-sama antara BAZNAS dan IPB, Ketua Badan Amil Zakat Nasional

[239]Erik Purnama Putra, "Persentase Umat Islam di Indonesia Jadi 85 Persen", http://nasional.republika.co.id /berita/nasional/umum/16/01/09/o0ow4v334-persentase-umat-islam-di-indonesia-jadi-85-persen,(8 Juni 2016)

[240] Berita Resmi Statistik No. 05/01/Th. XIX, 4 Januari 2016, h. 1, lihat https://www.bps.go.id/website/ brs_ind/brsInd-20160104121812.pdf, (10 Juni 2016)

(Baznas) Bambang Sudibyo, mengungkapkan besarnya potensi zakat di Indonesia, dengan data PDB 2010 yang mencatat potensi zakat sebesar Rp 217 Triliun, dan dengan mempertimbangkan pertumbuhan ekonomi nasional tahun-tahun sesudahnya maka potensi tersebut pada tahun 2015 sudah lebih dari Rp 280 Trilun. Padahal zakat, infak dan sedekah nasional yang bisa dihimpun pada tahun 2015 diperkirakan baru sekitar Rp 4 Triliun atau kurang dari 1,4% potensinya.[241]

Kaitannya adalah bahwa zakat diyakini dapat mengentaskan kemiskinan atau setidaknya mengurangi tingkat kemiskinan jika dikelola dengan baik. Penulis menilai rendahnya atau tidak maksimalnya pengumpulan zakat dikarenakan kurangnya kesadaran umat Islam dalam berzakat, banyaknya muzakki yang menyalurkan zakat langsung ke mustahik sehingga data dana zakat tidak terhimpun oleh BAZ atau LAZ, dan yang terakhir adalah karena undang-undang zakat hanya menerapkan sistem pembayaran zakat yang masih bersifat pilihan (sukarela), padahal diketahui jumlah umat Muslim Indonesia tahun 2016 kurang lebih 85 persen. Maka, sebagai upaya memaksimalkan dana zakat, penulis menyarankan agar zakat diwajibkan terhadap muzakki (tidak bersifat sukarela) dengan memuat pasal mengenai ancaman pidana bagi muzakki yang tidak menunaikan zakat.

Hal senada juga dikemukakan Rosyida, 2012 yang menyatakan bahwa Jumlah penduduk muslim yang sangat besar merupakan salah satu potensi yang dapat dimanfaatkan oleh pemerintah untuk mengentaskan kemiskinan yang saat ini sedang melanda bangsa Indonesia, karena dengan jumlah penduduk muslim yang sangat besar, sehingga melalui salah satu instrument keagamaan yaitu zakat dapat mengentaskan kemiskinan dan memperkecil kesenjangan sosial yang ada di masyarakat.[242]

---

[241] Baznas, "Kebangkitan Zakat", http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/kebangkitan-zakat/, (Online 12 Juni 2016 Pukul 12:32 WIB). Lihat juga Reni Efita, "Potensi Zakat Capai Rp217 Triliun, Tapi Yang Terkumpul Baru Rp4,2Triliun", http://syariah.bisnis.com/read/20160120/ 86/511299/potensi-zakat-capai-rp217-triliun-tapi-yang-terk umpul-baru-rp42-triliun, (12 Juni 2016)

[242] Syawaluddin S, "Hubungan…," h. 409

A. Politik Hukum Nasional : Pintu Masuk Hukum Islam

Melihat dari sudut pandang hubungan antara Negara dan Agama. Negara Indonesia dengan hukum Pancasila yang prismatik bukanlah Negara agama (teokrasi) yang menjadikan satu agama sebagai agama resmi negara dan bukan Negara sekuler yang mengabaikan sepenuhnya agama-agama yang dianut rakyatnya. Sehingga, meyakini dan memeluk agama adalah hak asasi yang mutlak tidak boleh dilanggar oleh siapa pun, termasuk oleh Negara. Indonesia tidak mendasarkan diri pada satu agama tertentu, tetapi juga tidak terlepas sama sekali dari agama dan kehidupan beragama. Sebutan yang tepat untuk karakteristik Negara Indonesia adalah *religious nation state* (Negara kebangsaan yang religius) yang menghormati dan membina semua agama yang dianut oleh rakyatnya sepanjang berkemanusiaan dan berkeadaban.[243]

Hukum nasional Indonesia bersumber dari pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945. Sehingga, pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 merupakan sumber dari keseluruhan politik hukum nasional Indonesia, karena memuat tujuan, dasar, cita hukum, dan norma dasar Negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.[244]

Berbicara tentang hukum, maka hukum adalah kaidah atau norma yang hidup sebagai pedoman bertingkah laku di dalam masyarakat yang pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan sanksi. Di dalam masyarakat diketahui banyak kaidah atau norma yang hidup, tetapi hanya hukum yang dapat dipaksakan, yakni norma yang diterapkan sebagai aturan yang mengikat oleh lembaga yang berwenang.[245] Perlu diingat bahwa dalam kehidupan masyarakat terdapat empat macam norma (pedoman bertingkah laku), yakni norma agama, norma susila, norma kesopanan dan norma hukum. Dan hanya norma hukumlah yang dapat dipaksakan dengan sanksi oleh Negara, sedangkan norma-norma lainnya sebelum disahkan oleh

[243] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), h. 29-30

[244] *Ibid*, h. 23

[245] *Ibid*, h. 272

lembaga yang berwenang belum dapat disebut sebagai hukum. Pelanggar-pelanggarnya tidak akan terkena sanksi otonom, sebab sanksi-nya hanyalah bersifat heteronom atau sanksi yang datang dari dalam diri si pelanggar yang berupa penyesalan, rasa sedih, atau rasa berdosa.[246] Sehingga ada hubungan *gradual* antara norma hukum dan norma-norma lainnya, dengan kata lain norma hukum itu adalah norma selain hukum yang disahkan oleh lembaga yang berwenang, sehingga penegakkannya dikawal oleh kekuasaan politik.

Untuk memberlakukan hukum Islam berdasarkan sistem politik yang ada sekarang ini, yang dapat dilakukan oleh umat Islam adalah berjuang dalam bingkai politik hukum agar nilai-nilai Islami dapat mewarnai, bahkan dapat menjadi materi dalam produk hukum. Kaidah *ushul fiqh* yang sesuai dengan hal ini adalah:

مَالاَ يُدْرَكُ كُلُّهُ لاَ يُتْرَكُ جُلُّهُ

Artinya: "Jika tidak dapat meraih seluruhnya, maka jangan meninggalkan seluruhnya (melainkan ambillah yang bisa diambil).[247]

Tidak berhasilnya umat Islam menjadikan hukum Islam secara total dan formal sebagai hukum Negara melalui piagam Jakarta, bukan berarti hilangnya kemungkinan pemberlakuan hukum Islam menjadi hukum positif. Sebaliknya, umat Islam dapat terus berjuang menurut kemungkinan yang tersedia untuk memasukkan nilai-nilai Islam dalam produk hukum Nasional, sehingga tidak boleh meninggalkan sama sekali.

Secara filosofis sumber hukum nasional berasal dari tiga hukum yang eksis di Indonesia, yakni: hukum Islam, hukum adat dan hukum barat.[248] Menjadikan hukum Islam sebagai salah satu bahan dalam penyusunan hukum nasional diperbolehkan selama tidak bertentangan dengan prinsip dan jiwa Pancasila dan UUD 1945.

[246] *Ibid*, h. 274

[247] Masdar Farid Mas'udi, *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam,* (Jakarta: PT Pustaka Alvabet, Maret 2013), h. xx

[248] Ratno Lukito, *Pergumulan…,* h. 38

Dengan demikian, umat Islam harus pandai-pandai mengambil peran dalam program dan proses legislasi nasional dengan mengambil peran besar dan aktif di dalam lembaga-lembaga perwakilan. Keterlibatan secara aktif dalam proses legislasi menjadi sangat penting, sebab pada kenyataannya hukum itu merupakan produk politik sehingga politik menjadi sangat independen bahkan determinan atas hukum. Sebagai produk politik, hukum itu merupakan kristalisasi kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan saling bersaingan yang kemudian menghasilkan kesepakatan. Apa yang kemudian dikenal sebagai hukum dalam arti peraturan umum yang abstrak dan mengikat sebenarnya tidak lain merupakan hasil pertarungan aspirasi politik tersebut. Oleh karena itu, secara riil siapa atau kelompok apa yang ingin memasukkan nilai-nilai tertentu dalam suatu produk hukum harus mampu menguasai atau meyakinkan pihak legislatif, bahwa nilai-nilai itu perlu dan harus dimasukkan dalam produk hukum. Pekerjaan legislatif (membuat hukum) sebenarnya lebih merupakan pekerjaan politik daripada pekerjaan hukum itu sendiri. Di sinilah dapat dimengerti dengan mudah adanya asumsi bahwa hukum merupakan produk politik.[249]

Hal ini senada dengan pernyataan Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945 yang ketika itu mengajukan usul Pancasila sebagai dasar Negara, Ia mengatakan bahwa tidak perlu mendirikan Negara atas dasar agama tetapi nilai-nilai agama dapat dikristalisasikan menjadi hukum melalui perjuangan di badan perwakilan rakyat. Menurut Soekarno ketika itu, jika orang Islam menghendaki ajaran Islam dijadikan undang-undang maka orang Islam harus berjuang mati-matian agar sebagian terbesar kursi-kursi badan perwakilan rakyat dikuasai oleh orang-orang Islam; dan jika orang-orang Kristen menginginkan agar setiap undang-undang didasarkan pada *letter-letter* Kristen, maka mereka harus berjuang agar kursi-kursi badan perwakilan rakyat dikuasai oleh orang-orang Kristen. Itulah cara hidup yang demokratis pada umumnya.[250]

[249] Moh. Mahfud MD*, Membangun…,* h. 274
[250] *Ibid,* h. 283

Di sini berlaku kaidah ushul fikih, bahwa yang penting dalam perjuangan syiar Islam itu adalah menanamkan nilai-nilai substantif ajaran Islam dan bukan mengibarkan formalitas simboliknya.

العِبْرَةُ فِى الإِسْلاَمِ بِالجَوْهَرِ لاَ بِالْمَظْهَرِ

Artinya: "Patokan dasar dalam perjuangan Islam itu adalah nilai-nilai substansinya dan bukan formalitas-simboliknya".[251]

Oleh sebab itu, menurut hemat penulis jika umat Islam ingin memberi warna Islami pada setiap produk hukum, maka hendaknya umat Islam mampu mengambil porsi dominan, bukan hanya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi juga di Pemerintahan. Hal ini dilakukan seandainya umat Islam ingin menjadikan hukum Islam sebagai hukum resmi seperti undang-undang atau qanun atau memasukkan unsur Islam dalam hukum positif.

Islam merupakan agama yang mengajarkan umatnya untuk berpolitik. Sehingga filosof besar Imam al-Ghazali menyatakan bahwa beragama dan berpolitik itu merupakan dua sisi dari sekeping mata uang. Di dalam kitabnya, *al Ihyaa' al Uluum al Dien (Ihyaa' Uluumuddin)* Imam al-Ghazali mengatakan:

Al dien wal sulthaan taw'amani, laa yatimmu ahaduhumaa duun al-aakhar, al dienu ussun wal sulthaan haarisun, wa maa la haarisa lahuu fa hadamuhuu laazimun.

Artinya: (melaksanakan perintah) agama dan (meraih) kekuasaan politik itu adalah saudara kembar; takkan berjalan yang satu tanpa (didukung oleh) yang satunya; Ajaran agama itu adalah asas (dasar) perjuangan sedangkan kekuasaan politik itu adalah pengawalnya; dan setiap perjuangan yang tidak ada pengawalnya kegagalannya menjadi niscaya[252]

[251] Masdar Farid Mas'udi, *Syarah…,* h. xx
[252] Moh. Mahfud MD*, Membangun…,* h. 285-286

Sebagian pihak beranggapan bahwa pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat tidaklah tepat karena Indonesia bukanlah Negara Islam, penulis tidak setuju dengan anggapan tersebut dikarenakan penyematan label Islam pada Negara (Negara Islam) tidak ada rujukan teks baik dari al-Qur'an maupun hadis Nabi. Sekiranya penamaan Negara Islam merupakan keutamaan atau kewajiban agama, pastilah Rasulullah saw telah menamakan Negara Madinah yang dipimpinnya dengan sebutan "Negara Islam Madinah". Akan tetapi faktanya tidak demikian, bahkan sebutan "Negara Islam Madinah" tidak pernah ada dalam dokumen hadis, pemikiran atau narasi sejarah Islam yang otoritatif sejak zaman Nabi sampai sekarang.[253]

Sekitar abad kedua ditemukan term "*Dar al-Islam*" (دار الاسلام) atau "*Dawlah Islamiyah*" (دولة اسلامية), tetapi istilah tersebut terbatas dalam pengertian sosiologis yang menunjuk pada negeri atau wilayah dengan penduduk mayoritas beragama Islam. Istilah "*Dawlah Islamiyah* atau *Darul Islam*" baik dalam pengertian sosiologis maupun politik-ideologis bukanlah istilah asli Islam yang merujuk pada teks al-Qur'an atau hadis Nabi, melainkan lebih merupakan reaksi politik umat, persisnya elite Islam terhadap pengaruh luar dalam relasi dan kontestasi dengan blok dunia Kristen di Eropa atau Barat dan kemudian Negara Yahudi Israel.[254]

Dengan demikian, penulis menyimpulkan alasan bahwa Negara Indonesia bukan Negara Islam tidaklah menjadi penghalang penerapan sanksi pidana berupa denda terhadap *muzakki* yang lalai zakat, dikarenakan memasukkan unsur atau pasal sanksi pidana berupa sanksi denda bagi *muzakki* dalam undang-undang pengelolaan zakat sama halnya dengan memasukkan pasal sanksi pidana bagi amil yang telah disertakan dalam undang-undang tersebut. Penerapan sanksi pidana berupa denda atau kurungan penjara bagi *muzakki* sama pentingnya dengan penerapan sanksi administratif, denda dan penjara bagi amil atau pengelola zakat. Sebagai upaya penanaman daya paksa terhadap *muzakki* agar menunaikan

[253] Masdar Farid Mas'udi, *Syarah…,* h. 78-79
[254] *Ibid,* h. 79-80

zakatnya, penyertaan sanksi pidana secara tegas dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat perlu dirumuskan.

B. Sanksi Pidana Muzakki : Gagasan Revisi Undang-undang Zakat yang Mencakup Sanksi Pidana bagi Muzakki

Meskipun tidak selalu mendapat dukungan yang cukup kuat dari internal umat Islam sendiri, misalnya karena ada perbedaan strategi untuk membumikan nilai-nilai Islam, upaya memberlakukannya hukum Islam secara formal senantiasa muncul di dalam hampir setiap tahapan perkembangan sejarah bangsa Indonesia. Kontroversi yang antara lain bersumber dari pilihan tentang pemaknaan harfiah atau penyerapan nilai atas teks Al-Qur'an dan Sunnah Rasul telah menyebabkan tidak satunya pilihan strategi dan pemahaman tentang apa hukum Islam itu dan bagaimana memperjuangkannya dalam kehidupan masyarakat.[255]

Sejarah telah membuktikan bahwa cukup banyak norma atau hukum agama yang berasal dari agama Islam telah mendapatkan tempat di Indonesia, dengan dipositifkannya hukum Islam menjadi undang-undang. Sebut saja undang-undang dibidang perkawinan, peradilan agama, penyelenggaraan ibadah haji, pengelolaan zakat, surat berharga syariah nasional, perbankan syariah, perasuransian syariah dan lain sebagainya.

Penelitian penulis hanya *concern* pada undang-undang dibidang pengelolaan zakat, yakni Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang hanya mencantumkan sanksi pidana bagi amil atau pengelola zakat dan meniadakan sanksi pidana bagi *muzakki*. Ada beberapa pertimbangan atau alasan yang menjadi ketertarikan penulis mengangkat isu penerapan sanksi atau ancaman pidana bagi *muzakki* yang lalai atau tidak menunaikan zakat di Indonesia, yakni:

1. Landasan Filosofis

   Landasan filosofis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk mempertimbangkan pandangan hidup, kesadaran, dan cita hukum yang meliputi suasana

[255] *Ibid,* h. 265

kebatinan serta falsafah bangsa Indonesia yang bersumber dari Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[256]

Perlunya penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat sebagai implementasi dari Pancasila, yang berbunyi:

> *"Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia".*

Prinsip-prinsip dasar yang dikenal dengan Pancasila meliputi Ketuhanan Yang Maha Esa sebagai landasan spiritual-moralnya; Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab sebagai landasan etiknya; Persatuan Indonesia sebagai acuan sosialnya, Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan sebagai acuan politiknya; dan keadilan sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia sebagai tujuan atau *goal*-nya.[257]

Menjadi dasar dan utama bahwa sila pertama Pancasila menyatakan Negara Indonesia adalah Negara yang beragama dengan mengedepankan keimanan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang jika dalam agama Islam dikenal dengan konsep "*tauhid*"; Kemudian sila kedua, Pancasila menunjukkan hakikat dan martabat manusia sebagai khalifah (wakil) Allah SWT di bumi yang harus memiliki kebijakan-kebijakan bermoral (adil dan beradab) dalam berbangsa dan bernegara; Selanjutnya pada sila ketiga, Pancasila mengajarkan agar kebhinekaan dalam agama, bahasa, etnis namun tetap satu jua (menjunjung tinggi persaudaraan Indonesia); Sila keempat Pancasila berarti bahwa kebijakan pemimpin (pemerintah) atas rakyat harus

[256] Lihat pengertian Landasan Filosofis dalam Lampiran I Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

[257] Masdar Farid Mas'udi, *Syarah…,* h. 3-4

selalu mengacu pada kepentingan mereka; dan terakhir sila ke lima Pancasila menyangkut keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung pesan bahwa dikatakan adil jika seluruh rakyat Indonesia mendapatkan apa yang menjadi haknya (tidak ada rakyat yang terzalimi)

Adapun keterkaitan dengan penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat adalah dalam Pancasila disebutkan bahwa keadilan sosial (perlindungan seluruh hak rakyat Indonesia termasuk hak sosial ekonominya) merupakan tujuan utama Negara Indonesia, sehingga menjadi jelas bahwa Negara harus memberi perlindungan kepada rakyatnya terutama yang lemah dengan memenuhi hak-haknya yang terampas atau hilang. Kemudian, mengingat Negara Indonesia penduduknya mayoritas beragama Islam dan termasuk dalam Negara dengan tingkat kemiskinan yang tinggi serta diketahui potensi zakat Indonesia sangatlah besar, namun ternyata kesadaran dalam berzakat rendah. Maka sangat disayangkan jika zakat masih bersifat sukarela. Dengan peralihan sistem dari sukarela menjadi wajib, maka akan meningkatkan dana zakat yang terhimpun. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa zakat diperuntukkan bagi delapan ashnaf dimana termasuk didalamnya fakir miskin.

Perlunya penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat juga sebagai implementasi dari Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945, yang berbunyi:

"*Negara berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa"* dan

"Negara menjamin kemerdekaan tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu".

Menurut Prof. Dr. Suparman Usman, S.H., tafsiran Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 tersebut, yaitu:[258]

a. Dalam Negara Republik Indonesia, tidak boleh terjadi atau berlaku sesuatu yang bertentangan dengan kaidah-kaidah Islam bagi umat Islam, atau yang berkaitan dengan kaidah-kaidah agama Nasrani, bagi umat Nasrani atau yang bertentangan dengan kaidah-kaidah agama Hindu bagi orang orang-orang hindu Bali, atau yang bertentangan dengan kesusilaan Buddha bagi orang Buddha, dan dengan agama konghuchu bagi umat Konghuchu.
b. Negara Republik Indonesia wajib menjalankan syariat Islam bagi orang Islam, syariat Nasrani bagi orang Nasrani, syariat Hindu bagi orang Hindu Bali, sekedar menjalankan syariat tersebut memerlukan perantara kekuasaan Negara.
c. Syariat yang tidak memerlukan bantuan kekuasaan Negara untuk menjalankannya, dan karena itu sendiri dapat dijalankan oleh setiap pemeluk agama yang bersangkutan, menjadi kewajiban pribadi terhadap Allah bagi setiap orang itu, yang dijalankan sendiri menurut agamanya masing-masing.

Menurut Rifyal Ka'bah seperti dikutip Jazuni, berdasarkan sila pertama Pancasila dan Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945, hukum Islam adalah bagian dari hukum nasional. Akan tetapi, oleh karena hukum Islam memiliki cakupan yang lebih luas dari pada hukum nasional, maka "sebagian ketentuannya tidak membutuhkan kekuasaan Negara untuk penegakannya. Sebagian yang lain membutuhkannya dan sebagian yang lain antara membutuhkan dan tidak membutuhkannya, bergantung pada situasi dan kondisi.[259]

Tidak semua ketentuan hukum Islam perlu dilegislasikan, Ketentuan hukum Islam yang perlu dilegislasikan adalah ketentuan hukum yang memiliki kategori: *Pertama,* Penegakannya memerlukan

[258] Suparman Usman, *Hukum…*, h. 5-6
[259] Jazuni, *Legislasi…,* h. 349

bantuan kekuasaan Negara; dan *Kedua,* Berkorelasi dengan ketertiban umum.[260]

Konstitusi Indonesia telah memberikan jaminan kemerdekaan bagi setiap penduduk untuk memeluk dan beribadah sebagaimana disebutkan pada Pasal 29 UUD 1945. Pengertian ibadah menurut agama Islam tidak hanya mencakup hubungan manusia dengan Allah (*ibadah mahdhah),* tetapi juga meliputi hubungan sesama manusia (*muamalah*).[261]

Sebagian pihak beranggapan bahwa Pasal 29 ayat (2) UUD 1945 menyiratkan bahwa urusan akidah dan ibadah seperti shalat, puasa, zakat dan haji adalah persoalan individual dan negara tidak berhak turut campur didalamnya. Penulis sependapat dengan hal tersebut, akan tetapi tidak seluruhnya. Berikut pendapat penulis: Jika dikatakan bahwa ada kemerdekaan dalam beragama, maka penulis setuju. Setidaknya hal tersebut dijelaskan dalam Q.S. al-Baqarah/2: 256 yang berarti *"Tidak ada paksaan dalam agama, telah terang benderang mana yang sejati dan mana yang palsu".* Kemudian, dalam Q.S. al-Kafirun/109: 6 yang berarti *"bagi kalian agama kalian dan bagiku agamaku".* Akan tetapi, hal ini terkait dengan keyakinan dan akidah. Kemudian, penulis juga setuju jika dikatakan bahwa aktivitas ritual (*ubudiyah*) seperti shalat, puasa yang hanya mencakup hubungan manusia dengan Allah SWT (hanya berdimensi ibadah) biarlah menjadi urusan masing-masing manusia dengan Tuhan nya, tanpa keterlibatan negara. Akan tetapi, perkara zakat merupakan perkara yang tidak hanya berdimensi spiritual tetapi juga sosial. Dalam hal ini, penulis menilai bahwa dalam menjalankan syariat kewajiban berzakat bagi *muzakki* perlu adanya perantara kekuasaan negara atau keterlibatan pemerintah, tidak hanya dalam pemungutan dana zakat, tetapi juga pengambilan tindakan nyata terhadap *muzakki* yang lalai zakat baik dengan denda atau kurungan penjara. Zakat bukan hanya

[260] *Ibid,* h. 353

[261] Burhanuddin Susanto, *Hukum Perbankan Syariah di Indonesia,* (Yogyakarta: UII Press, 2008), h. 36

masalah kewajiban pribadi kepada Allah, tetapi juga kewajiban kepada para mustahik termasuk fakir miskin di Indonesia. Meskipun, *muzakki* yang berzakat karena takut ancaman tidak mendapat nilai apa-apa disisi agama.

Pendapat serupa juga dikemukakan oleh Rifyal Ka'bah. Menurut Rifyal Ka'bah, dalam kaitannya dengan legislasi karena diperlukannya kekuasaan Negara dalam penegakannya,

> *Pembagian hukum Islam kepada ibadah dan mu'amalah dalam hubungannya dengan kekuasaan Negara tidak lagi tepat untuk masa sekarang. Masalah zakat dan haji selama ini dipandang sebagai ibadat yang banyak bergantung kepada individu Muslim untuk pelaksanaannya, tetapi karena menyangkut kepentingan banyak orang, maka kedua jenis ibadat ini pada waktu sekarang telah memasuki cakupan muamalat. Untuk itu perlu ada aturan khusus dan undang-undang yang dapat menjamin pelaksanaannya sehingga tidak ada hak-hak orang lain yang dilangkahi.*[262]

2. Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis sesungguhnya menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan Negara.[263]

Mengacu pada fakta sosiologis bahwa di negeri Indonesia tercinta ini umat Islam adalah mayoritas, dan sebelumnya penulis telah menjabarkan bahwa terjadi kesenjangan antara potensi zakat di Indonesia dan dana zakat yang terhimpun mengindikasikan mengenai rendahnya kesadaran *muzakki* dalam berzakat. Dengan banyaknya penduduk muslim di Indonesia, maka seharusnya wajib zakat di Indonesia juga banyak. Sangat disayangkan karena perintah

[262] Jazuni, *Legislasi…,* h. 355

[263] Lihat pengertian Landasan Sosiologis dalam Lampiran I Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan.

kewajiban berzakat dalam agama tersebut tidak memiliki konsekuensi hukum dalam Undang-undang Zakat, dalam artian jika kewajiban zakat tidak dilaksanakan oleh *muzakki*, maka tidak ada konsekuensi hukum yang bisa terjadi. Konsekuensi hukum tersebut adalah pengenaan sanksi atau hukuman bagi pelanggarnya yang nantinya dapat meningkatkan kepatuhan wajib zakat dalam melaksanakan kewajibannya.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan peraturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Landasan yuridis menyangkut persoalan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi yang diatur sehingga perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang baru. Beberapa persoalan hukum itu, antara lain, peraturan yang sudah ketinggalan, peraturan yang tidak harmonis atau tumpang tindih, jenis peraturan yang lebih rendah dari undang-undang sehingga daya berlakunya lemah, peraturannya sudah ada tetapi tidak memadai, atau peraturannya memang sama sekali belum ada.[264]

Keinginan penulis sesuai dengan landasan yuridis pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat, pada ketentuan konstitusi disebutkan bahwa fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh Negara sebagaimana terdapat dalam UUD 1945 Pasal 34 ayat (1), yang artinya negara memiliki kewajiban untuk memelihara fakir miskin dan anak-anak terlantar serta melakukan pemberdayaan terhadap mereka.

Hal ini juga sesuai dengan tujuan bernegara kita dalam sila kelima "keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia", yang mana fakir

[264] Lihat pengertian Landasan Yuridis dalam Lampiran I Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan

miskin juga termasuk rakyat Indonesia dan negara wajib memberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak terhadap mereka yang lemah. Rasulullah saw, seperti diriwayatkan oleh Abi Said, berkata: [265]

كَيْفَ يُقَدِّسُ اللَّهَ أُمَّةٌ لَمْ يَأْ خُذْ ضَعِيفُهَا حَقَّهُ مِنْ شَدِيْدِهَا غَيْرَ مُتَعْتَعٍ[266]

Kemudian, hadis lain menjelaskan tentang retribusi kekayaan yang menyatakan bahwa zakat itu hak *mustahik*, dengan fakir miskin sebagai prioritasnya, adalah: [267]

أَنَّ اللهَ قَدْ فَرَضَ عَلَيْهِمْ صَدَقَةً تُؤْ خَذُ مِنْ أَغْنِيَائِهِمْ فَتُرَدُّ عَلَى فُقَرَائِهِمْ (رواه البخاري)[268]

Kemudian dalam sebuah hadis sahih diriwayatkan, artinya, *"Orang miskin itu bukanlah mereka yang berkeliling minta-minta agar diberi sesuap dua suap nasi atau satu dua biji kurma, tapi orang miskin itu ialah mereka yang hidupnya tidak berkecukupan kemudian diberi sedekah, dan mereka itu tidak pergi meminta-minta pada orang lain".*[269]

Hadis tersebut menunjukkan bagaimana pemberdayaan itu dapat dilakukan secara efektif melalui zakat. Sistem wajib zakat bagi *muzakki* akan meningkatkan perolehan dana zakat yang nantinya dapat dipergunakan untuk memelihara dan memberdayakan fakir miskin.

[265] Masdar Farid Mas'udi, *Syarah…,* h. 269

[266] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 219

[267] M. Anton Athoillah, "Zakat untuk Kesejahteraan Bangsa," *Media Syari'ah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Vol. XXI No 2 (Juli-Desember 2014): h. 474

[268] Lihat terjemahan hadis pada lampiran h. 219

[269] Arif Mufraini, *Akuntansi dan Manajemen Zakat Mengomunasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan,* (Jakarta: Kencana, 2006), h. 177

Selanjutnya sebagai undang-undang yang mengatur masalah zakat, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tidak lebih maju dari dua aturan yang telah lahir sebelumnya yang memuat sanksi pidana bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat, yaitu:

a. *Qanun* Aceh Nomor 10 tahun 2007 tentang Baitul Mal dalam Pasal 50 ketentuan '*uqubat* juga menjelaskan tentang sanksi pidana tersebut, berupa: denda paling sedikit satu kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, paling banyak dua kali nilai zakat yang wajib dibayarkan, namun ketentuan ini hanya berlaku khusus di Nanggroe Aceh Darussalam.
b. Pada Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah, berupa: zakat + denda dengan jumlah tidak melebihi 20% dari jumlah zakat yang dibayarkan, berdasarkan putusan pengadilan (peradilan agama).

Penulis melihat lahirnya dua aturan diatas merupakan peluang untuk memberikan gagasan revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 untuk memuat pasal terkait sanksi bagi *muzakki*, berikut penjelasannya:

a. *Qanun* Aceh Nomor 10 tahun 2007 tentang Baitul Mal

   Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mana peraturan daerah provinsi termasuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan berada dibawah undang-undang. Namun, dapat disimpulkan bahwa *qanun* Aceh merupakan bagian dari sistem perundang-undangan nasional, memiliki kekuatan hukum yang mengikat dalam hukum positif Indonesia namun hanya berlaku di Aceh.

   Qanun Aceh No 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal merupakan undang-undang lokal atau *locale wet* (*local legislation)* yang mana peraturan tersebut dibentuk oleh lembaga legislatif lokal dengan kekuatan hanya berlaku dalam lingkup wilayah satu pemerintahan

lokal tertentu saja. Sehingga, pasal yang mengatur sanksi pidana *muzakki* yang terdapat dalam qanun Aceh tersebut daya ikatnya hanya berlaku kepada mereka yang berada diwilayah hukum Nanggroe Aceh Darussalam. Baik orang Jakarta atau orang Aceh, apabila sedang berada dalam wilayah hukum NAD, dengan sendirinya terkena aturan tersebut. Tetapi orang Aceh sendiri yang berada di Jakarta, tentu tidak terkena aturan tersebut. Artinya, *locale wet* itu tidak ditentukan oleh subjek hukum yang dapat dijangkaunya, melainkan ditentukan oleh lembaga yang membentuknya dan lingkup tutorial daerah berlakunya.[270]

Penyertaan pasal sanksi pidana bagi *muzakki* yang terdapat pada *qanun* Aceh sejatinya dapat menjadi *role model* bagaimana seharusnya undang-undang dibuat, khususnya bagi perkara zakat yang mencakup aspek *amil*, *muzakki* dan *mustahik*. Dan selama ini Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dianggap bukanlah undang-undang yang ideal karena hanya menyertakan sanksi bagi amil.

Selanjutnya, jika ada pihak yang berpendapat bahwa sangat wajar jika Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat lebih menitikberatkan pada pasal-pasal yang mengatur tentang amil atau pengelola zakat karena sesuai dengan namanya yakni "Undang-undang Pengelolaan Zakat". Maka, penulis juga menyatakan bahwa hal ini tidak tepat dikarenakan sebelum lahirnya *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal, Aceh telah memiliki qanun yang mengatur tentang zakat yaitu *Qanun* Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat. Meski menggunakan nama "Pengelolaan Zakat", ternyata qanun ini juga menyertakan pasal sanksi pidana bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat.

[270] Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2011), h. 17

b. Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

Kehadiran Pasal 684 telah mengindikasikan bahwa Pengadilan Agama jelas-jelas mempunyai kompetensi absolut menangani persoalan denda yang berkaitan dengan *muzakki* yang tidak menunaikan zakat. Kemudian, hal ini didukung dengan pernyataan bahwa peradilan agama tidak lagi hanya menangani perkara perdata saja, dikarenakan terjadi perubahan yang esensial dengan penghapusan kata perdata dalam Pasal 2 pada kalimat *perkara perdata tertentu* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, diubah dengan kalimat *perkara tertentu* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama. Meskipun dalam penjelasan Pasal 2 Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 Jontu Undang-undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Peradilan Agama tidak dijelaskan mengenai jenis *perkara tertentu* tersebut, Namun seperti diketahui bahwa kewenangan absolut Peradilan Agama yaitu berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam di bidang perkawinan, warta, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah; dan ekonomi syariah. Oleh karena itu, perkara-perkara pidana yang terkait dengan bidang hukum zakat sudah selayaknya menjadi kewenangan Peradilan Agama, khususnya terkait sanksi berupa denda yang dikenakan bagi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat.

Kemudian, terkait kenyataan bahwa Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) diterbitkan dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung (PERMA), dan diketahui dari Pasal 7 Ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan PERMA tidak termasuk dalam jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 8 ayat (1) dan (2) disebutkan bahwa jenis peraturan

perundangan-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup salah satunya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Menurut Yuliandri kata "kekuatan hukum" adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Yuliandri berpendapat jenis peraturan lain (dalam konteks ini peraturan yang diterbitkan MA) seharusnya juga tunduk pada prinsip hierarki.[271] Namun, setelah penulis teliti ternyata pendapat Yuliandri masih mendasarkan pada Pasal 7 ayat (4) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan[272]. Akan tetapi, diketahui undang-

[271] Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan,* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011), h. 67-68

[272] Lihat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan.

Pasal 7 ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pasal 7 ayat (5) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Penjelasan :

Pasal 7 ayat (4) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain dalam ketentuan ini, antara lain, peraturan yang dikeluarkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Menteri, kepala badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Pasal 7 ayat (5) Dalam ketentuan ini yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan vang didasarkan pada asas bahwa

undang ini sudah diganti dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, peraturan Mahkamah Agung (PERMA) termasuk peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus karena kekhususan daya ikat materinya, yaitu hanya berlaku internal (*interne regeling/internal regulation*).[273] Hal ini untuk tujuan kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya menurut UUD 1945.[274]

Kemudian penulis mencoba menghubungkan dengan kata "*pengadilan"* dalam Pasal 684 huruf b yang dalam ketentuan pasal 1 angka (8) KHES harus dibaca: *"Pengadilan adalah pengadilan/mahkamah syar'iyah dalam lingkungan peradilan agama".* Sehingga sanksi pidana berupa denda yang terdapat dalam Pasal 684 KHES yang diterbitkan dalam bentuk PERMA berlaku internal di lingkungan peradilan agama meskipun Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum ada menyertakan pasal sanksi bagi *muzakki* yang enggan berzakat.

Kemudian dalam Penjelasan atas Undang-undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dijelaskan bahwa:

> "Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Pasal 24 menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Agung adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan

peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

[273] Jimly Asshiddiqie, *Perihal…*, h. 13

[274] *Ibid,* h.18

umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara."[275]

Dengan demikian, diketahui bahwa mahkamah agung adalah pengadilan negara tertinggi dari semua lingkungan peradilan (termasuk peradilan agama). Terbitnya Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) berupa Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) khususnya Pasal 684 tentang sanksi denda bagi muzakki yang enggan menunaikan zakat diketahui sebagai hukum materiil yang dapat dijadikan rujukan penting para hakim Peradilan Agama, walaupun hingga saat ini hukum formil atau pedoman beracara berupa Kompilasi Hukum Acara Ekonomi Syariah (KHAES) belum juga diterbitkan. Penulis menilai kehadiran Pasal 684 KHES sebagai pelengkap untuk mengisi kekurangan atau kekosongan hukum yang diperlukan bagi kelancaran jalannya peradilan, dimana Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum memuat hal tersebut.

Frasa *"diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan"*, mengindikasikan hanya perlu satu syarat untuk pengakuan PERMA. Dan PERMA diakui keberadaannya dan mempunyai kekuasaan hukum mengikat berdasarkan kewenangan yang dimiliki mahkamah agung. Dengan demikian Pasal 684 mengenai sanksi pidana *muzakki* berupa denda yang terdapat dalam Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah (KHES) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat berdasarkan kewenangan.

[275] *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Kekuasaan Kehakiman dan Mahkamah Agung,* (Bandung: Fokusmedia, 2010), h. 18

Namun demikian, gagasan revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat tetap diperlukan, dengan alasan:

1) Perlu ada kejelasan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat atau perlu dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.
2) Meskipun Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) telah menyebutkan jenis sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat berupa *ta'zir* denda, namun selama Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat masih bersifat sukarela maka tidak terdapat daya paksa yang dapat mengikat *muzakki*, karena sebagian pihak menganggap Pasal 684 yang terdapat dalam KHES tidak diakui keberadaannya.
3) Perlu penambahan tugas dan wewenang BAZNAS untuk melakukan penagihan zakat kepada *muzakki* dengan surat paksa dan mengajukan *muzakki* yang tidak menunaikan zakatnya ke Pengadilan Agama, karena seandainya tidak ada yang mengajukan, maka perkara *muzakki* tersebut tidak akan sampai ke Pengadilan Agama.
4) Terkait dengan perubahan esensial dengan penghapusan kata perdata dalam Pasal 2 pada kalimat *perkara perdata tertentu* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, diubah dengan kalimat *perkara tertentu* yang diatur dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Peradilan Agama. Kemudian, diketahui bahwa kewenangan absolut Peradilan Agama yaitu berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di tingkat pertama antara orang-orang yang beragama Islam termasuk di bidang zakat. maka perlu pencantuman pasal dalam Undang-

undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yang menyatakan bahwa Peradilan Agama adalah lembaga yang memiliki wewenang mengadili *muzakki* yang tidak berzakat (wewenang absolut).

Selain tiga alasan atau pertimbangan yang harus ada dalam teknik penyusunan naskah akademik rancangan Undang-undang tersebut, berikut pertimbangan-pertimbangan lainnya yang ada baiknya penulis sertakan, yaitu:

1. Alasan Teologis-Normatif

   Secara teologis-normatif, perlunya penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat telah dijelaskan secara lugas pada bab III. Penerapan itu didasarkan pada ayat-ayat Al-qur'an, hadis Nabi, dan pendapat para fuqaha. Norma-norma hukum Islam tersebut dalam konteks hukum nasional sangat relevan untuk dijadikan pertimbangan perumusan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat. Berikut rincian yang dapat penulis simpulkan:

   a. Zakat merupakan rukun Islam yang ketiga, sehingga kedudukannya merupakan pilar bangunan Islam yang sangat penting selain syahadat dan shalat.
   b. Menunaikan zakat adalah bukti identitas keislaman dan keimanan seseorang (Q.S. al-Mu'minūn/23: 1-4) dan Q.S. an-Naml/27: 2-3).[276]
   c. Terdapat dua puluh delapan persandingan antara kalimat shalat dan zakat di dalam al-Qur'an, hal ini menunjukkan adanya urgensi yang tinggi di dalamnya, diantaranya Q.S. Al-Baqarah/2: 43 dan 110, Q.S. Al-Māidah/5: 12, Q.S. Al-Mu'minun/40: 4, Q.S. Al-Anbiyā'/21: 73, Q.S. Maryam/19: 31

[276] DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam....*, h. 93

dan 55, Q.S. Al-Baqarah/2: 83, Q.S. Al-Bayyinah/98: 5, Q.S. Al- Muzzammil/73: 20, dan lain sebagainya.[277]

d. Selain menggunakan kata perintah (*fi'il amr*) kata zakat juga menggunakan gaya bahasa yang bersifat intimidatif atau peringatan (*uslub tarhib)* bagi orang yang enggan mengeluarkan zakat. (Q.S. At-Taubah/9: 34)[278]
e. Pada masa khalifah Abu Bakar, beliau mengeluarkan ultimatum yang berbunyi "*Akan aku bunuh (perangi) siapa saja yang memisahkan antara shalat dan zakat".* Dengan merujuk hadis Nabi yang berbunyi: *"Aku (Nabi) diperintahkan untuk memerangi manusia, sampai mereka mengucapkan dua kalimat syahadat, mendirikan shalat dan menunaikan zakat".*[279]
f. Terdapat siksaan yang amat pedih bagi *muzakki* yang menyimpan hartanya dan tidak mengeluarkan zakatnya (Q.S. Āli 'Imrān/3: 180 dan Q.S. At-Taubah/9: 34-35).[280]
g. Barang siapa menolak menunaikan zakat karena sikap bakhil dan sikap kikir *muzakki*, maka ia tergolong muslim yang durhaka. Dia harus ditindak dengan tegas, dan dikenakan sanksi (*ta'zir*). Dengan merujuk hadis:*"Siapa yang mengeluarkan zakat karena mengharapkan imbalan maka ia akan mendapat imbalan itu, dan siapa yang enggan mengeluarkannya maka saya akan mengambil zakat itu darinya beserta separuh hartanya. Ini adalah salah satu ketentuan Rabb kita, dan keluarga Muhammad tidak boleh menerima zakat (sedekah) itu sedikitpun." (HR Ahmad, Abu Daud, dan an-Nasa'i).*[281]
h. Hampir sebagian besar ulama fiqh berpandangan bahwa dalam menghadapi *muzakki* yang enggan menunaikan zakat adalah dengan mengambil harta zakat itu secara paksa, dan disertai

[277] Abdurrachman Qadir, *Zakat…,* h. 50-51
[278] *Ibid,* h. 47
[279] Muhammad Husain Haekal, *Abu Bakr As-Siddiq…,* h. 89
[280] DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam…,* h. 95-96
[281] *Ibid,* h. 97

ta'zir, kalau perlu dengan sanksi kurungan (penjara) untuk memberi efek jera bagi *muzakki*, ini berlaku bagi keengganan menunaikan zakat disebabkan sikap bakhil dan sikap kikir *muzakki* namun *muzakki* masih meyakini kewajiban zakat. Sedangkan, bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat karena menentang kewajiban zakat atau mengingkari kewajibannya sebagai bagian dari rukun Islam, maka dijatuhi vonis sebagai orang kafir seperti orang yang telah keluar dari Islam (murtad), sehingga halal untuk dijatuhi hukuman *had* dengan diperangi (dibunuh).[282]

i. Wajib bagi penguasa untuk memungut zakat dari orang-orang yang wajib mengeluarkannya dan terhadap mereka yang enggan membayar zakat, para penguasa dapat mengambilnya dengan mempergunakan kekerasan. Merujuk pada Q.S. At-Taubah/9: 103 yang berarti *"Ambillah sedekah dari harta-harta mereka"* dan HR. Bukhari dari Ibnu Abbas yang berarti *"Diambil (zakat) dari orang-orang kaya mereka, lalu diberikan kepada orang-orang fakir mereka".*[283]

2. Alasan Historis

Sejarah menunjukkan bahwa telah muncul keinginan-keinginan dalam menerapkan ancaman atau sanksi pidana bagi muzakki yang tidak menunaikan zakat, baik ketika rumusan awal pembentukan Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat maupun dalam wacana amandemen undang-undang tersebut. Berikut rinciannya:

a. Rumusan Awal Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat

Dalam rumusan awal Departemen Agama, penghimpunan zakat bersifat wajib dan memaksa, yang dilakukan melalui Pasal 12 ayat 1 Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang

[282] Abdurrachman Qadir, *Zakat…*,57-60
[283] DR. Yusuf Qardhawi, *Kiat Islam…,* h. 107

Pengelolaan Zakat ini yaitu *"Pengumpulan zakat dilakukan badan amil zakat dengan cara menerima atau mengambil dari muzakki",* yang dipandang sesuai dengan Q.S. At-Taubah/9: 103. Dalam proses legislasi di parlemen, pasal ini kemudian diubah dengan memberi tambahan di akhir Pasal dengan kalimat *"...atas dasar permintaan muzakki".* Pasal ini secara jelas kemudian menjadi kontradiktif dengan pasal 2 yang tetap tidak berubah hingga disahkannya Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat yaitu *"setiap warga Negara Republik Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang muslim berkewajiban menunaikan zakat".* Dengan demikian, dalam pandangan Departemen Agama telah terjadi reduksi pasal yang signifikan. Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ini telah cacat sebelum diundangkan.[284]

b. Wacana Amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional (Proglegnas) 2005-2009.

1) Versi Pemerintah (Departemen Agama)

Pada Tahun 2008, Pemerintah (Departemen Agama) telah memiliki draf amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat. Draf amandemen ini memuat berbagai upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional yang salah satunya berupa sanksi bagi *muzakki* yang lalai berupa ancaman hukuman 1-2 kali lipat dari nilai zakat yang wajib dibayarnya. Wacana ini tampaknya ditujukan untuk menaikkan tingkat kepatuhan membayar zakat secara cepat. Dengan ketentuan sanksi bagi *muzakki*, maka zakat tidak lagi hanya berdasarkan kesukarelaan dan keimanan tetapi juga berdasarkan pada paksaan dan hukuman. Dengan ketentuan ini, zakat di

[284] Yusuf Wibisono, *Mengelola…,* h. 85

Indonesia akan menjadi bersifat wajib (*compulsory*), tidak lagi sukarela (*voluntary*).[285]

2) Versi Masyarakat Sipil

Kelompok pegiat zakat yang tergabung dalam Forum Zakat (FOZ) telah menyuarakan urgensi amandemen Undang-undang Zakat ini secara resmi sejak 2003. Proposal reformasi inilah yang kemudian disampaikan FOZ ke parlemen. Substansi proposal ini diterima parlemen dan diadaptasi menjadi RUU inisiatif DPR. Draf RUU inisiatif DPR ini juga memuat berbagai upaya reformasi signifikan dalam pengelolaan zakat nasional yang salah satunya juga memuat sanksi bagi *muzakki* dan amil yang lalai, dan sanksi bagi mereka yang tidak berhak namun melakukan pengelolaan zakat, yang mana sanksi bagi *muzakki* yang lalai didenda maksimal 5% dari kewajiban zakatnya.[286]

Dengan begitu, diketahui bahwa suara-suara penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* yang lalai zakat sudah terdengar baik dari kalangan masyarakat sipil maupun pemerintah (departemen agama), sehingga jika dikatakan internal umat Islam tidak menginginkan penerapan sanksi pidana tersebut, maka penulis simpulkan tidak sepenuhnya benar.

c. Wacana Amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional (Proglegnas) 2009-2014.

Setelah gagal diselesaikan pada tahun 2009, RUU ini kemudian diwariskan pembahasannya ke DPR periode 2009-2014. Namun, pembahasan amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat kembali menghangat di DPR pada 2009-2010. Terdapat empat wacana yang berkembang, yaitu:

[285] *Ibid*, h. 80
[286] *Ibid*, h. 96

1) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Parlemen, tidak mengusung wacana sanksi bagi *muzakki* yang lalai.[287]
2) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Pemerintah (Kementrian Agama), Wacana yang diusung Kementrian Agama substansinya tidak berubah dengan draf tiga tahun sebelumnya tetap mengusung wacana sanksi pidana bagi *muzakki* yang lalai.[288]
3) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Masyarakat Sipil yang diusung BAZNAS, BAZNAS juga mengusung wacana sanksi administratif bagi *muzakki* yang tidak menunaikan kewajibannya.[289]
4) Draf RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat versi Masyarakat Sipil yang diusung Forum Zakat (FOZ), tidak mengusung wacana sanksi pidana bagi *muzakki* yang lalai zakat.[290]

Ketika memasuki pembahasan pada 2010-2011, diskursus amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat di parlemen akhirnya mengerucut pada dua draf RUU yang berseberangan: RUU versi pemerintah (Kementrian Agama) dan RUU versi DPR (cerminan aspirasi masyarakat sipil). Namun sangat disayangkan bahwa baik versi pemerintah maupun versi masyarakat sipil sama-sama menghilangkan wacana sanksi bagi *muzakki* yang lalai zakat dengan alasan yang tidak jelas. Padahal sebelumnya baik versi Kementrian Agama maupun versi masyarakat sipil dalam draf

[287] *Ibid,* h. 99
[288] *Ibid.*
[289] *Ibid,* h. 100
[290] *Ibid.*

RUU amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat menyertakan sanksi bagi *muzakki* baik berupa sanksi denda maupun sanksi administratif.

Dengan demikian, tidak benar jika dikatakan internal umat Islam sendiri tidak menginginkan pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat, dikarenakan wacana pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat telah ada baik pada saat rumusan awal Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maupun wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional (Proglegnas) 2005-2009 atau 2009-2014. Meskipun akhirnya gagal, namun penulis menilai hal tersebut terjadi atas dasar ketidaksiapan atau ketakutan yang tidak beralasan.

3. Alasan Tujuan Pemidanaan

Hukum adalah kaidah atau norma yang hidup sebagai pedoman bertingkah laku di dalam masyarakat yang pelaksanaannya dapat dipaksakan dengan sanksi. Meskipun kaidah atau norma agama telah mengatur sedemikian rupa mengenai kewajiban berzakat bagi *muzakki* dan ancaman dunia serta akhirat bagi pembangkangnya, namun jika belum diterapkan sebagai aturan yang mengikat oleh lembaga berwenang (Negara), maka bukan termasuk hukum yang dapat dipaksakan dan diberi sanksi bagi pelanggarnya.

Antisipasi terhadap keengganan *muzakki* dalam berzakat diantaranya dengan memfungsikan instrument hukum (pidana) secara efektif melalui penegakan hukum (*law enforcement*).[291]

Penjatuhan pidana bukan semata-mata sebagai pembalasan dendam, yang paling penting adalah pemberian bimbingan dan pengayoman sekaligus kepada masyarakat dan kepada terpidana

[291] Bambang Waluyo, *Pidana dan pemidanaan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), h. 2

sendiri agar menjadi insaf dan dapat menjadi anggota masyarakat yang baik.[292]

Dalam Islam, orang yang tidak menunaikan zakat sama dengan memakan harta yang *bathil*, haram atau sama saja dengan korupsi, karena harta zakat adalah hak orang lain dan bukan lagi menjadi haknya walaupun harta itu memang ada di tangannya dan memang hasil dari usahanya sendiri. Ini penting untuk digaris bawahi.[293]

Dalam sejarah hukum pidana Indonesia, tujuan pemidanaan dapat dilacak dari teori- teori berikut, yaitu teori absolut (*retributif*), teori relatif (*deterrence/utilitarian*) dan teori penggabungan (*integratif*). Berikut penjelasannya:

Teori absolut (*teori retributif*), memandang bahwa pemidanaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan, jadi berorientasi pada perbuatan dan terletak pada kejahatan itu sendiri. Pemidanaan diberikan karena si pelaku harus menerima sanksi itu demi kesalahannya. Menurut teori ini, dasar hukuman harus dicari dari kejahatan itu sendiri, karena kejahatan itu telah menimbulkan penderitaan bagi orang lain, sebagai imbalannya (*vergelding*) si pelaku harus diberi penderitaan.[294] Penjatuhan pidana pada dasarnya penderitaan pada penjahat dibenarkan karena penjahat telah membuat penderitaan bagi orang lain.[295]

Teori relatif (*deterrence/utilitarian*), teori ini memandang pemidanaan bukan sebagai pembalasan atas kesalahan si pelaku, tetapi sebagai sarana mencapai tujuan bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan. Dari teori ini muncul tujuan pemidanaan sebagai sarana pencegahan, yaitu pencegahan umum yang ditujukan pada masyarakat. Berdasarkan teori ini, hukuman yang dijatuhkan untuk melaksanakan maksud

[292] *Ibid,* h.3

[293] Ma'ruf Muttaqien, *Ternyata…*, h. 8

[294] Leden Marpaung, *Asas-Teori-Praktek Hukum Pidana,* (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 105.

[295] Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana (Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi)*, (Jakarta : Pustaka Pelajar, 2005), h. 90

atau tujuan dari hukuman itu, yakni memperbaiki ketidakpuasan masyarakat sebagai akibat kejahatan itu. Tujuan hukuman harus dipandang secara ideal, selain dari itu, tujuan hukuman adalah untuk mencegah (*prevensi*) kejahatan.[296] Tujuan pidana adalah tertib masyarakat, dan untuk menegakan tata tertib masyarakat itu diperlukan pidana. [297]

Teori gabungan (*integratif*) mendasarkan pidana pada asas pembalasan dan asas tertib pertahanan tata tertib masyarakat, dengan kata lain dua alasan itu menjadi dasar dari penjatuhan pidana. Pada dasarnya teori gabungan adalah gabungan teori absolut dan teori relatif. Gabungan kedua teori itu mengajarkan bahwa penjatuhan hukuman adalah untuk mempertahankan tata tertib hukum dalam masyarakat dan memperbaiki pribadi si penjahat.[298]

Pasal sanksi pidana berupa denda bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat yang terdapat dalam *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Maal dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah juga perlu disertakan dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan tujuan untuk memberikan sarana mencapai tujuan bermanfaat untuk melindungi masyarakat menuju kesejahteraan, menciptakan tertib *muzakki* dalam berzakat, pengambilan paksa harta zakat ditambah denda diharapkan menjadi efek jera bagi *muzakki* sehingga *muzakki* lebih sadar dalam berzakat. Selama ini, Undang-undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dalam pasalnya hanya memberikan efek jera bagi amil (pengelola zakat) saja.

Secara teoritis, ada beberapa faktor pendukung bagi legislasi hukum Islam di Indonesia, yaitu: *Pertama,* mayoritas rakyat

[296] Leden Marpaung, *Asas…,* h. 106
[297] Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik…,* h. 97
[298] Leden Marpaung, *Asas…*, h. 107.

Indonesia beragama Islam sehingga memperjuangkan hukum Islam dalam hukum nasional kemungkinan juga mendapat dukungan mayoritas rakyat; *Kedua*, pada tataran yuridis konstitusional, berdasarkan sila pertama Pancasila dan Pasal 29 Undang-undang Dasar 1945, hukum Islam adalah bagian dari hukum nasional, dan harus ditampung dalam pembinaan hukum nasional; *Ketiga*, Kesadaran beragama memiliki pengaruh terhadap kesadaran hukum sehingga seharusnya hukum Islam menjadi kesadaran mayoritas rakyat karena hukum mengemban fungsi ekspresif dan fungsi instrumental; *Keempat*, sistem politik Indonesia memberikan peluang bagi tumbuh dan berkembangnya aspirasi politik Islam; *Kelima*, Hukum Islam sendiri memiliki elastisitas untuk-dalam batas-batas tertentu-disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan umat Islam Indonesia.[299]

Sebaliknya, ada beberapa tantangan legislasi hukum Islam, yaitu: *Pertama*, Perbedaan pendapat di kalangan muslim sendiri, ada yang mendukung gagasan legislasi hukum Islam dan ada yang menolaknya; *Kedua*, Perbedaan pendapat di kalangan muslim sendiri mengenai suatu masalah fikih (yang memang memungkinkan adanya perbedaan pendapat) ketika akan diundangkan (yang mensyaratkan kepastian hukum); *Ketiga*, Adanya resistensi dari kalangan nonmuslim yang menganggap legislasi hukum Islam di Negara nasional akan menempatkan mereka (seolah-olah) sebagai warga Negara kelas dua; *Keempat*, Selama pandangan hidup, nilai-nilai budaya, dan apa yang ingin dipertahankan dan dapat dicapai melalui legislasi beragam karena heterogenitas bangsa, selama itu pula legislasi hukum islam lebih-lebih unifikasi akan sulit dilakukan; *Kelima*, Produk legislasi adalah produk politik sehingga untuk berhasil memperjuangkan hukum Islam harus mendapat dukungan suara mayoritas di lembaga pembentuk hukum, dan fakta politik menunjukkan bahwa aspirasi politik Islam bukan mayoritas di Indonesia, sebagaimana tampak dari

[299] Jazuni, *Legislasi…*, h. 489

Pemilihan Umum yang pernah diselenggarakan (partai politik Islam tidak pernah memperoleh suara mayoritas sepanjang sejarah Pemilihan Umum di Indonesia)[300]

Adapun upaya yang dapat dilakukan demi terlaksananya gagasan revisi Undang-Undang No 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat agar menjadi undang-undang yang holistik (menyentuh aspek sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak berzakat) adalah:

1. Internal Umat Islam: *Pertama,* Membangun kesadaran beragama bahwa zakat adalah salah satu instrument yang ditawarkan agama Islam untuk mengentaskan kemiskinan; *Kedua,* Menyatukan pendapat bahwa berdasarkan pertimbangan atau alasan sosiologis, filosofis, yuridis, teologis-normatif, historis, dan tujuan pemidanaan penerapan sanksi pidana bagi *muzakki* mutlak dilakukan; *Ketiga,* Berjuang secara politik dengan mengambil porsi dominan, bukan hanya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi juga di Pemerintahan. Karena, jalur politik merupakan salah satu pintu masuknya penerapan hukum Islam.
2. Pemerintah: *Pertama,* Membangun kesadaran bahwa potensi zakat Indonesia sangatlah besar, sedangkan kesadaran berzakat masih kecil. Sehingga, pemerintah seharusnya proaktif dengan sistem jemput bola dengan mengganti sistem zakat dari sukarela (*voluntary system*) menjadi wajib (*compulsory system*); *Kedua,* Persoalan zakat adalah persoalan yang berlaku khusus bagi ummat Islam. Dengan demikian, ada baiknya pemerintah lebih mendengarkan aspirasi umat Islam. Karena, berdasarkan sejarah yang penulis sertakan sebelumnya, diketahui bahwa wacana pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat telah ada baik pada saat Rumusan Awal Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maupun Wacana Amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional

[300] *Ibid,* h. 490

(Proglegnas) 2005-2009 atau 2009-2014. Sehingga, diketahui bahwa aspirasi umat Islam menghendaki pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* tersebut.

BAB V
PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan pada bab-bab terdahulu, maka penulis dapat menarik kesimpulan mengenai sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat (Studi terhadap hukum Islam, *qanun* Aceh dan hukum positif di Indonesia: upaya positivisasi hukum Islam), adalah sebagai berikut:

1. Hukum Islam menetapkan dua macam sanksi bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat: *Pertama,* pengambilan harta zakat secara paksa dan disertai *ta'zir* berupa denda dan kalau perlu dengan kurungan penjara bagi *muzakki* yang enggan berzakat karena sikap *bakhil* dan kikir; dan *Kedua,* hukuman *had* (diperangi atau dibunuh) bagi *muzakki* yang mengingkari kewajiban zakat. Kemudian, *Qanun* Aceh menetapkan sanksi *ta'zir* berupa denda (Pasal 50 *Qanun* Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Maal). Begitu pula KHES juga menyertakan sanksi denda bagi *muzakki* yang tidak berzakat (Pasal 684 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah). Meskipun begitu, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat belum memuat sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat.
2. Gagasan revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat agar memuat sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat mutlak dilakukan, dengan alasan: *Pertama,* tidak bertentangan dengan prinsip dan jiwa Pancasila dan Pasal 29 ayat (1) dan (2) UUD 1945 (landasan filosofis); *Kedua,* mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam (landasan sosiologis); *Ketiga,* sesuai dengan landasan yuridis pembentukan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat yakni Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 dan untuk mempertegas kewenangan Peradilan Agama

dalam menyelesaikan perkara sanksi bagi *muzakki* yang tidak berzakat sebagaimana terdapat dalam Pasal 684 KHES (landasan yuridis); *Keempat,* hukum Islam menekankan pemberlakuan sanksi pidana baik melalui ayat al-Qur'an, hadis Nabi, dan pendapat para fuqaha (landasan teologis-normatif); *Kelima,* wacana pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak menunaikan zakat telah ada baik pada saat rumusan awal Undang-Undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat, maupun wacana amandemen Undang-undang Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dalam Program Legislasi Nasional (Proglegnas) 2005-2009 atau 2009-2014 (landasan historis); *Keenam,* perlu daya paksa sebagai bentuk antisipasi seandainya wajib zakat tidak berzakat (landasan tujuan pemidanaan). Upaya yang dapat dilakukan umat Islam adalah berjuang secara politik dengan mengambil porsi dominan, bukan hanya di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi juga di Pemerintahan. Karena, jalur politik merupakan salah satu pintu masuknya penerapan hukum Islam.

B. Saran-Saran

Saran dari penulis sebagai tidak lanjut dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Internal umat Islam hendaknya bersungguh-sungguh memperjuangkan hukum Islam dalam hukum nasional, termasuk mengenai pemberlakuan sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak berzakat. Karena melalui pertimbangan-pertimbangan filosofis, sosiologis, yuridis, teologis-normatif, historis, dan tujuan pemidanaan, revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat memang perlu dilakukan. Tinggal bagaimana umat Islam dapat memperjuangkannya melalui politik hukum sebagai pintu masuknya hukum Islam.
2. Tugas utama pemerintah adalah memberikan perlindungan kepada rakyatnya terutama yang lemah dengan memenuhi hak-haknya yang terampas termasuk hak *mustahik* (fakir miskin) dalam memperoleh dana zakat (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia). Potensi

zakat yang besar namun dana yang terhimpun masih sedikit dibandingkan dengan potensi yang ada mengindikasikan kesadaran berzakat dibawah sistem zakat yang bersifat sukarela (*voluntary*) masih kecil. Dengan demikian, jika pemerintah mempunyai *political will* yang kuat untuk mengamalkan Pasal 34 ayat (1) UUD 1945 yang menjadi salah satu bukti terciptanya keadilan sosial bagi rakyat Indonesia. Maka, untuk meningkatkan kepatuhan berzakat perlu dibentuk peraturan perundang-undangan yang memaksa bagi *muzakki* dengan diadakannya revisi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat dengan memuat pasal sanksi pidana bagi *muzakki* yang tidak berzakat. Sama seperti pemberlakuan sanksi pidana bagi wajib pajak yang tidak membayar pajak dalam Undang-undang Perpajakan untuk tujuan meningkatkan kepatuhan wajib pajak.

3. Adanya penelitian lanjutan yang meneliti mengenai tinjauan regulasi zakat dan pajak terkait pemberlakuan sanksi pidana bagi wajib zakat dan wajib pajak. Dengan alur-pikir permasalahan bahwa pajak dan zakat adalah instrument yang dapat digunakan pemerintah dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia. Akan tetapi, hingga saat ini pemerintah hanya memberlakuan sanksi pidana bagi wajib pajak yang tidak membayar pajak dan tidak memberlakukannya pada wajib zakat yang tidak berzakat.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abduh, Sjuhada, Muchit A. Karim, dkk, *Regulasi Zakat & Kesejahteraan Sosial Studi Legislasi dan Implementasi Zakat di Daerah,* Jakarta: Badan Litbag dan Diklat Departemen Agama, 2009.

Abu Zahra, Muhammad, *Zakat Dalam Perspektif Sosial,* Jakarta: Pustaka Firdaus, 1995.

Abdul Kadir, Muh, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004

Aibak, Kutbuddin, *Metodologi Pembaharuan Hukum Islam,* Yoguakarta: Pustaka Pelajar, 2008

Al-Ba'iy, Abdul Al-Hamid Mahmud, *Ekonomi Zakat: Sebuah Kajian Moneter dan Keuangan Syariah*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006.

Al-Faruk, Asadulloh, *Hukum Pidana Dalam Sistem Hukum Islam,* Bogor:Ghalia Indonesia, 2009.

Al-Jauziyah, Ibnu Qayyim, *Hukum Acara Peradilan Agama,* Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

Al-Maliki, Abdurarahman, *Sistem Sanksi dalam Islam,* Bogor: Pustaka Thariqul Izzah, 2002.

Amirudin, dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum,* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006.

Anshori, Abdul Ghafur, *Hukum dan Pemberdayaan Zakat,* Yogyakarta: Pilar Media, 2006.

_____,*Peradilan Agama di Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 (Sejarah, Kedudukan dan Kewenangan).* Yogyakarta: UII Press, 2007.

Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Ash-Shiddiqie, T.M. Hasbi, *Sejarah dan Pengantar Ilmu Hadits,* Jakarta: Bulan Bintang, 1980.

As-Sayis, Muhammad Ali, *Sejarah Fikih Islam*, Jakarta: Pustaka al-Kautsar, 2003.

Asnaini, *Zakat Produktif Dalam Perspektif Hukum Islam*, Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2008.

A.S. Pelu, Ibnu Elmi, *Gagasan, Tatanan, dan Penerapan Ekonomi Syariah dalam Perspektif Politik Hukum*, Malang: In-TRANS, 2008.

Asro, Muhammad dan Muhammad Kholid, *Fiqh Perbankan*, Bandung: Pustaka Setia, 2011.

Audah, Abdul Qadir, *Ensiklopedi Hukum Pidana Islam Jilid III*, Bogor: PT Kharisma Ilmu, tth.

Azizy, A.Qodri, *Ekletisisme Hukum Islam, Kompetisi antara Hukum Islam dan Hukum Umum*, Yogyakarta: Gama Media, 2002.

Baalbaki, Munir, dan Rohi Baalbali, *Kamus al-Maurid: Arab-Inggris-Indonesia*,terj. Ahmad Sunarto, Surabaya: Halim Jaya, 2006.

Bakir, R. Suyoto, dan Sigit Suryanto, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Batam: Karisma Publishing Group, 2006.

Bujono, Bambang, *Aceh Kembali Ke Masa Depan*, Jakarta: IKJ Press dan KataKita, 2005.

Daryanto, *Kamus Bahasa Indonesia Lengkap*, Surabaya: Apollo Lestari, 1997. Dasuki, HA Hafizh, *Ensiklopedi Hukum Islam*, Jakarta: PT Ichtiar Baru van Hoeve, 1997.

D.A, Djazuli, *Fiqh Jinayah (Upaya Menanggulangi Kejahatan dalam Islam)*, Jakarta: Rajawali Pers,1996.

Daud Ali, Mohammad, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2014.

Departemen Agama Republik Indonesia, Al-Qur'an dan Terjemahnya, Jakarta: PT Intermasa, 1971.

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Jakarta: CV Darus Sunnah, 2013.

Djamali, Abdul, *Hukum Islam Berdasarkan Ketentuan Kurikulum Konsorsium Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2002.

Dinas Syariat Islam Aceh, *Hukum Jinayat dan Hukum Acara Jinayat,* Banda Aceh: Pancacita, 2015.

Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Membangun Perspektif Pengelolaan Zakat Nasional,* Tanggerang: CV. Sejahtera Kita, 2013.

Fuady, Munir, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum,* Jakarta: Kencana, 2013. Ghufron, Sofiniyah, *et al., Briefcase Edukasi Profesional Syariah Konsep dan Implementasi Bank Syariah,* Jakarta: Renaisan, 2005.

Hasan, M. Ali, *Zakat dan Infak; Salah satu solusi mengatasi problema sosial di Indonesia,* Jakarta : Kencana, 2006.

Haekal, Muhammad Husain, *Abu Bakr As-Siddiq Sebuah Biografi Dan Studi Analisis tentang Permulaan Sejarah Islam Sepeninggal Nabi,* Jakarta: Mitra Kerjaya Indonesia, 2013.

HS, Salim dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi,* Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Honrby, AS, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English,* Britain: Oxford University Press, 1986.

Irfan, Nurul, dan Masyrofah, *Fiqh Jinayah,* Jakarta: Amzah, 2013.

Jazuni, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2005. John, M. Echols, *Kamus Inggris-Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 1992. Kartoredjo, *Kamus Baru Kontemporer*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014.

Kementrian Agama RI Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Direktorat Pemberdayaan Zakat, *Standarisasi Amil Zakat di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat,* Jakarta: t.p, 2013.

Khaeruman, Badri, *Hukum Islam dalam Perubahan Sosial,* Bandung: Pustaka Setia, 2010.

Layla, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia,* ttp: Palanta, tth.

Lukito, Ratno, *Pergumulan Hukum Islam dan Adat di Indonesia,* Jakarta: INIS, 1998.

Mahfud MD, Moh., *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi,* Jakarta: Rajawali Pers, 2012.

Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Kompilasi Hukum Ekonomi Syari'ah*, Jakarta: Ditjen Badilag Mahkamah Agung RI, 2013.

Manan, Abdul, *Hukum Ekonomi Syariah: Dalam Perspektif Kewenangan Peradilan Agama,* Jakarta: Kencana, 2012.

Mardani, *Hukum Islam Kumpulan Peraturan tentang Hukum Islam di Indonesia,* Jakarta: Kencana, 2013.

Marpaung, Leden, *Asas-Teori-Praktek Hukum Pidana,* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Mas'udi, Masdar Farid, *Syarah UUD 1945 Perspektif Islam*, Jakarta: PT Pustaka Alvabet, Maret 2013.

Mufraini, Arif, *Akuntansi dan Manajemen Zakat Mengomunasikan Kesadaran dan Membangun Jaringan*, Jakarta: Kencana, 2006.

Mustofa, dan Abdul Wahid, *Hukum Islam Kontemporer,* Jakarta: Sinar Grafika, 2009.

Muhammad dan Abubakar HM,MA, *Manajemen Organisasi Zakat Perspektif Pemberdayaan Umat dan Strategi Pengembangan Organisasi Pengelola Zakat*, Malang: Madani, 2011.

Muttaqien, Ma'ruf, *Ternyata Zakat itu Hebat,* Jakarta: LAZISMU, tth.

Naim, Ngainun, *Sejarah Pemikiran Hukum Islam Sebuah Pengantar,* Yogyakarta: Teras, 2009.

Nur Dewata, Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010.

Pusat Pengkajian Hukum Islam dan Masyarakat Madani (PPHIMM), *Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah*, Jakarta: Kencana, 2009.

Prasetyo, Teguh, dan Abdul Halim Barkatullah, *Politik Hukum Pidana (Kajian Kebijakan Kriminalisasi dan Dekriminalisasi),* Jakarta : Pustaka Pelajar, 2005.

Qadir, Abdurrachman, *Zakat (Dalam Dimensi Mahdah dan Sosial),* Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 1998.

Qardhawi, DR. Yusuf, *Kiat Islam Mengentaskan Kemiskinan*, Jakarta: Gema Insani Press, 1995.

_____, *Hukum zakat: Studi komparatif mengenai status dan filsafat zakat berdasarkan Qur'an dan Hadis*, Bogor: Pustaka Litera Antar Nusa, 2007.

_____, *Hukum Zakat Studi Komparatif Mengenai Status dan Filsafat Zakat Berdasarkan Qur'an dan Hadis*, terj. Salman Harun, Didin Hafidhuddin, dan Hasanudin, Bogor: Litera AntarNusa, 2007.

Raharjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Jakarta: Citra Aditya Bhakti, 1991.

Rama K, Tri, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia*, Surabaya: Karya Agung, tth

Rofiq, Ahmad, *Pembaharuan Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 2001.

_____, *Hukum Islam di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003.

Rosyada, Dede, *Hukum Islam dan Pranata Sosial*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999.

Shomad, Abd, *Hukum Islam Penormaan Prinsip Syariah Dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Prenada media Group, 2012.

Simorangkir, C.T, Rudy T. Erwin, dan Prasetyo, *Kamus Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.

Sirajuddin, *Legislasi Hukum Islam di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Soebroto, Soenarto, *KUHP dan KUHAP*, Jakarta: PT RajaGrafindo, 1999.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan*

Singkat, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Subekti dan Tjitrosoedibio, *Kamus Hukum*, Jakarta: paradya paramita, 2005. Sukti, Surya, *Hukum Zakat dan Wakaf di Indonesia*, Yogyakarta: Kanwa Publisher, 2013.

Sukardja, Ahmad, dan Mujar Ibnu Syarif, *Tiga Kategori Hukum Syariat, Fikih dan Kanun*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.

Susanto, Burhanuddin, *Hukum Perbankan Syariah di Indonesia,* Yogyakarta: UII Press, 2008.

Sumitro, Warkum, *Legislasi Hukum Islam Transformatif,* Malang: Setara Press, 2015.

Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum,* Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.

Syarifuddin, Amir, *Pengertian dan Sumber Hukum Islam,* Jakarta: Bumi Aksara, 1992.

Umar, M. Hasbi, *Nalar Fiqh Kontemporer,* Jakarta: GP Press, 2007.

Usman, Suparman, *Hukum Islam Asas-asas dan Pengantar Studi Hukum Islam dalam Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Gaya Media Pratama, 2001.

Wahyono, Padmo, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, No. 29 April 1991.

Waluyo, Bambang, *Pidana dan Pemidanaan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2004.

Wibisono, Yusuf, *Mengelola Zakat Indonesia Diskursus Pengelolaan Zakat Nasional dari Rezim Undang-Undang No. 38 Tahun 1999 ke Rezim Undang-Undang No. 23 Tahun 2011,* Jakarta: Kencana, 2015.

Wirdyaningsih, *et al, Bank Dan Asuransi Islam di Indonesia,* Jakarta: Fajar Interpratama Offset, 2006.

W. Alhafidz, Ahsin, *Kamus Fiqh*, Jakarta: Amzah, 2013.

Yafie, Ali, *Menggagas Fiqh Sosial, Dari Soal Lingkungan Hidup, Asuransi Hingga Ukhuwah*, Bandung: Mizan, 1994.

Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan,* Jakarta: Rajawali Pers, 2011.

B. Makalah, Jurnal dan Majalah

Athoillah, M. Anton, "Zakat untuk Kesejahteraan Bangsa," *Media Syari'ah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial,* Vol. XXI No 2 (Juli-Desember 2014)

Rifqinizamy karsayuda, "Politik Hukum Nasional Legislasi Hukum Ekonomi Syariah" (makalah dipresentasikan dalam acara stadium general pasca sarjana IAIN Antasari semester genap tahun akademik 2014/2015)

Syawaluddin S, "Hubungan *Principal Agent* Kontrak Zakat Pada Kelembagaan Zakat Indonesia dan Malaysia," *Media Syari'ah Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial,* Vol.XVI No.2 (Juli-Desember 2014)

Syarkowi, Asmu'i, Aspek-Aspek Litigasi Perkara Zakat Menurut Perundang- Undangan, *Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXXI No 362* (Januari 2016)

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Undang-undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama.

Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-undang Nomor 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji.

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2008 tentang Perbankan Syariah.

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Surat Berharga Syariah Negara.

Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat.

Undang-undang Nomor 33 Tahun 2014 tentang Jaminan Produk Halal.

Undang-undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian.

Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Nomor 23 tahun 2011 tentang Pengelolaan Zakat."

Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 7 Tahun 2004 tentang Pengelolaan Zakat

Qanun Aceh Nomor 10 Tahun 2007 tentang Baitul Mal

D. Website

Abu Fawaz, Lc, Muhammad Wasitho, Ancaman Meninggalkan Kewajiban Zakat, https://abufawaz.wordpress.com/2011/10/20/ancaman-meninggalkan-kewajiban-zakat/, (12 Januari 2016).

Baroroh, Nurdhin, Pemberlakuan Sanksi Pidana Bagi Muzakki (Studi Kritis atas Pasal 1 (2) dan (5) UU. No 23 Tahun 2011 Tentang Pengelolaan Zakat), dimuat dalam Supermasi Hukum Vol. 1 No. 1, Juni 2012, dalam http://www.aifis-digilib.org/uploads/1/3/4/6/13465004/12.nurdin.pdf.(12 januari 2016)

Baznas,"Kebangkitan Zakat", http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/kebangkitan-zakat/, (12 Juni 2016).

Berita Resmi Statistik No. 05/01/Th. XIX, 4 Januari 2016, h. 1, lihat https://www.bps.go.id/website/brs_ind/brsInd-20160104121812.pdf, (10 Juni 2016)

Efita, Reni, "Potensi Zakat Capai Rp217 Triliun, Tapi Yang Terkumpul Baru Rp4,2Triliun", http://syariah.bisnis.com/read/20160120/86/511299/potensi-

zakat-capai- rp217-triliun-tapi-yang-terk umpul-baru-rp42-triliun, (12 Juni 2016)

Indrawan, Angga, "Inilah 10 Negara dengan Populasi Muslim Terbesar di Dunia" http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/15/05/27/noywh5-inilah-10-negara-dengan-populasi-muslim- terbesar-di-dunia, (8 Juni 2016)

Indrawati, Sanksi Bagi Muzakki Yang Melanggar Kewajiban Membayar Zakat Dalam Perspektif Dr. Yusuf Al-Qardhawi, dalam http://library.walisongo.ac.id/digilib/files/disk1/3/jtptiain-gdl-s1-1999- indrawati2-121-cover+dl-4.pdf. (13 Januari 2016)

Islam, Panji, *Pemerintah Terbitkan Aturan Pelaksanaan UU Pengelolaan Zakat,* http://diy.baznas.go.id/pemerintah-terbitkan-aturan-pelaksanaan-uu- pengelolaan-zakat/, (18 Mei 2015)

Nasar, Fuad, *Mengurai Isu Krusial PP Pengelolaan Zakat,* http://pusat.baznas.go.id/berita-artikel/mengurai-isu-krusial-pp- pengelolaan-zakat/, (18 Mei 2015)

Putra, Erik Purnama, "Persentase Umat Islam di Indonesia Jadi 85 Persen",http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/01/09/o0ow4v334-persentase-umat-islam-di-indonesia-jadi-85-persen,(8 Juni 2016)

Wikipedia,"Agama di Indonesia", https://id.wikipedia.org/wiki/Agama_di_Indonesia (8 Juni 2016).

PIMPINAN WILAYAH
PROVINSI
KALIMANTAN TENGAH
IKATAN SARJANA NAHDLATUL ULAMA
PW ISNU

BIOGRAFI PENULIS

Nama lengkapnya adalah **FITRI FAA'IZAH, S.E.I, M.H.** dilahirkan di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah, 26 April 1990 dari pasangan H. Johansyah, BA dan Hj. Muzalifah. Suami penulis bernama Rida Eka Prinata, S.P. Penulis adalah anak ketiga dari tiga bersaudara dan memiliki dua saudara kandung. Kakak laki-laki penulis bernama Saifuddin Anshari, S.P. dan kakak perempuan penulis bernama Shofi Syarifah, A.Md. Kep. Latar belakang pendidikannya dimulai di SDN Pahandut 3, kemudian dilanjutkan di MTsN 1 Model Palangka Raya, dan MAN Model Palangka Raya.

Penulis menyelesaikan studi Sarjana Ekonomi Syariah (S.E.I) pada Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Palangka Raya tahun 2013. Menyelesaikan Studi Magister Hukum Ekonomi Syariah (HES) pada Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Antasari Banjarmasin Kalimantan Selatan tahun 2016. Pekerjaan penulis adalah sebagai Dosen Tetap Bukan PNS (DTBPNS) di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya dan pernah menjadi Dosen Luar Biasa (DLB) di Fakultas Agama Islam Prodi Hukum Keluarga (Al-Ahwal Asy-Syakhsiyyah) di Universitas Muhammadiyah Palangka Raya.

Buku yang berada di tangan pembaca sekarang merupakan karya perdana penulis yang merupakan hasil penelitian pada saat menyelesaikan studi di UIN Antasari Banjarmasin kemudian dikembangkan menjadi buku dengan "**Politik Hukum Zakat (Eksistensi Hukum Islam dalam Hukum Nasional)**". Penulis dapat dihubungi melalui *contact person* HP: 081350053185, WhatsApp: 081398807917, Email: fitri.faa'izah@iain-palangkaraya.ac.id.

Nama lengkap penulis **JEFRY TARANTANG, S.Sy., S.H., M.H.** Lahir pada tanggal 25 Oktober 1989 di Tumbang Manggu Kabupaten Katingan Provinsi Kalimantan Tengah. Jefry Tarantang adalah anak bungsu dari tiga saudara dengan kakak kandung pertama bernama Mona Widya Astuti, S.Kom, dan kakak kandung kedua bernama Jaka Lesmana, S.Pd.I. Jefry Tarantang merupakan anak ketiga dari pasangan Deddy Sukarlan (Almarhum) dan Umi Kalsum. Penulis tercatat sebagai lulusan terbaik (Yudisium Cum Laude) sepanjang studinya. Menyelesaikan studi Sarjana Syariah/Hukum Islam (S.Sy.) pada Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya tahun 2013 mendapatkan penghargaan Wisudawan Terbaik. Menyelesaikan Sarjana Hukum/Ilmu Hukum (S.H.) pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Tambun Bungai Palangka Raya tahun 2016. Menyelesaikan studi Magister Hukum (M.H.) pada Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya tahun 2017 dengan Predikat Wisudawan Terbaik dan Mahasiswa Terbaik lulus tercepat 1 tahun 8 bulan 20 hari dengan Indeks Prestasi Kumulatif (Grade Point Average) nyaris sempurna yaitu 3,98. Penulis merupakan tenaga pengajar pada Fakultas Syariah dan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya. Ia juga mengajar pada

Universitas Muhammadiyyah Palangka Raya dan Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Tambun Bungai Palangka Raya. Selain itu penulis pernah menjadi Staff Dekanat Fakultas Syariah IAIN Palangka Raya (2015-s/d 2018), Sekretaris Pusat Kajian dan Bantuan Hukum Fakultas Syariah IAIN Palangka Raya (2017-2022), Editor Jurnal el-Maslahah IAIN Palangka Raya (2015 s/d 2017), Pendiri Lingkar Studi Hukum dan Ekonomi Kalimantan Tengah (2014 s/d sekarang), Legal Officer PT. BANK BRISYARIAH Cab. Palangka Raya (2013-2014), dan Surveyor Lingkaran Survey Indonesia (2010-2016).

Penulis juga aktif menjadi narasumber dan moderator dalam kegiatan seminar maupun workshop. Selain itu penulis juga diminta untuk memberikan *legal opinion* (pendapat dan argumentasi hukum) untuk kebutuhan praktis dan teoritis di bidang hukum serta menjadi tenaga pengajar pada Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) Kongres Advokat Indonesia Kalimantan Tengah, menjadi juri pada lomba debat hukum dan karya tulis ilmiah mahasiswa dan siswa. Pernah mengikuti Pelatihan Online Research Skills (ORS) Perpustakaan IAIN Palangka Raya (2018), Kegiatan Writing Professor Pendampingan Penulisan Jurnal Internasional untuk Calon Guru Besar IAIN Palangka Raya (2018), Collaborative Research and Visiting Study on School of Law Philosophy of Doctor (Ph.D) Universiti Utara Malaysia di Kuala Lumpur dan Kedah Darul Aman Malaysia (2017), Pelatihan Road Map Jurnal Terakreditasi LP2M IAIN Palangka Raya (2017), Workshop Jurnal Nasional Menuju Jurnal Internasional UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Jawa Timur (2016), Pelatihan Open Journal System Terakreditasi IAIN Palangka Raya (2016), Workshop Pengelolaan Jurnal Bagi Pengelola Jurnal Perguruan Tinggi Se-Kota Palangka Raya LP2M IAIN Palangka Raya (2015), Pelatihan Legal Officer and Financing Support PT. BRISYARIAH Jakarta (2014).

Penulis telah menulis sejumlah karya ilmiah yang dipublikasikan dalam bentuk jurnal, buku, proceeding dan artikel yang disampaikan dalam berbagai forum ilmiah baik lingkup nasional maupun internasional, diantaranya: *Teori dan Aplikasi Pemikiran Kontemporer dalam*

Pembaharuan Hukum Keluarga Islam, Jurnal Transformatif, Vol. 2, No. 1 Tahun 2918, P-ISSN: 2580-7056 E-ISSN: 2580-7064 DOI:10.23971/tf.v2i1.882, *Penyelesaian Sengketa Bisnis Melalui Lembaga Arbitrase*, Jurnal Al-Qord, Vol. 4, No. 2 Desember 2018 ISSN: 2354-6034 E-ISSN: 2599-0187, *Interkoneksi Nilai-Nilai Huma Betang Kalimantan Tengah dengan Pancasila*, Jurnal Studi Agama dan Masyarakat, Vol. 14, Nomor. 2, Desember 2018 ISSN: 1829-8257 E-ISSN: 2540-8232 DOI:10.23971/jsam.v14i2.928, *Advokat Mulia (Paradigma Hukum Profetik dalam Penyelesaian Sengketa Hukum Keluarga Islam)*, K-Media, Yogyakarta, ISBN: 978-602-451-237-8 (2018), *Manajemen Zakat (Hakikat dan Spirit Alquran Surah At-Taubah [9]; 103)*, K-Media, Yogyakarta, ISBN: 978-602-451-246-0 (2018), *The Interconnection Of Philosophy Huma Betang Central Kalimantan With Pancasila: Local Cultural Heritage With Spirit Nationalism* (Annual Annual Conference in Social and Humanities) Konferensi Internasional yang diselenggarakan oleh Universitas Kanjuruhan Malang (2018), *Fatwa Sebagai Alternatif Solusi Permasalahan Umat dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Konferensi Nasional Alumni UIN-UIN Se-Indonesia 2018 di UIN Syarif Hidayatullah Jakarta (2018), *Tradisi Penyelesaian Sengketa Kewarisan Masyarakat Kalimantan Tengah (Studi Pada Kabupaten Katingan dan Kota Palangka Raya)*, Penelitian Kolaboratif Dosen IAIN Palangka Raya (2018), *Rekonstruksi Pengaturan Kelembagaan Keuangan Islam di Indonesia*, Jurnal el-maslahah, Vol. 5, No. 1, ISSN: 2089-1970 (2017), *Konstruksi Hukum Penyelesaian Sengketa Ekonomi Syariah Berdasarkan Azas Penundukan Hukum*, Proceeding International Islamic Research Forum ISBN : 978-602-61758-7-8 (2017), *Implikasi Jenis dan Hierarki Peraturan Perundang-undangan Terhadap Penelitian Hukum*, Sriwijaya Law Conference (SLCON) 2017 Universitas Sriwijaya Palembang Sumatera Selatan (2017), *Kedudukan Fatwa Ulama Majelis Ulama Indonesia sebagai Legalitas Tegaknya Shariah Compliance*, International Islamic Conference on Majelis Ulama Indonesia Studies (2017), *Manajemen Pengawasan Terintegrasi Makanan Halal-Thayyib Terhadap Jajanan di Indonesia*, International Islamic Conference

on Majelis Ulama Indonesia Studies (2017), *A New Vision of Shariah Enterprise Management,* The Proceeding of British Islamic Economic Society (BIES) Conference Durham University United Kingdom-Inggris (2017), *Menggali Etika Advokat dalam Alquran (Upaya Pembentukan Kepribadian Advokat)*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta ISBN: 978-602-6791-01-6 (2015), *Urgensi Itsbat Nikah bagi Masyarakat Muslim di Kota Palangka Raya,* Penelitian Kolaboratif Dosen IAIN Palangka Raya (2015), *Menggali Etika Pengacara dalam Alquran*, Jurnal Studi Agama dan Masyarakat, Vol. 9, Nomor. 2, Desember ISSN: 1829-8257 E-ISSN: 2540-8232 DOI:10.23971/jsam.v11i2.425 (2015), Meng*gali Etika Advokat dalam Alquran,* Jurnal el-maslahah, Nomor 3, vol. 2 ISSN: 2089-1970 (2013).

Email/Telepon Penulis: hukumtarantang@gmail.com/082250005248

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI PALANGKA RAYA

POLITIK HUKUM ZAKAT

(EKSISTENSI HUKUM ISLAM DALAM HUKUM NASIONAL)

BIOGRAFI PENULIS

Nama lengkapnya adalah FITRI FAA'IZAH, S.E.I, M.H. dilahirkan di Kota Palangka Raya Provinsi Kalimantan Tengah, 26 April 1990 dari pasangan H. Johansyah, BA dan Hj. Muzalifah. Suami penulis bernama Rida Eka Prinata, S.P. Penulis adalah anak ketiga dari tiga bersaudara dan memiliki dua saudara kandung. Kakak laki-laki penulis bernama Saifuddin Anshari, S.P. dan kakak perempuan penulis bernama Shofi Syarifah, A.Md. Kep. Latar belakang pendidikannya dimulai di SDN Pahandut 3, kemudian dilanjutkan di MTsN 1 Model Palangka Raya, dan MAN Model Palangka Raya.

Penulis menyelesaikan studi Sarjana Ekonomi Syariah (S.E.I) pada Fakultas Syariah Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri (STAIN) Palangka Raya tahun 2013. Menyelesaikan Studi Magister Hukum Ekonomi Syariah (HES) pada Pasca Sarjana Universitas Islam Negeri (UIN) Antasari Banjarmasin Kalimantan Selatan tahun 2016. Pekerjaan penulis adalah sebagai Dosen Tetap Bukan PNS (DTBPNS) di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya dan pernah menjadi Dosen Luar Biasa (DLB) di Fakultas Agama Islam Prodi Hukum Keluarga (Al-Ahwal Asy-Syakhsiyyah) di Universitas Muhammadiyah Palangka Raya.

Buku yang berada di tangan pembaca sekarang merupakan karya perdana penulis yang merupakan hasil penelitian pada saat menyelesaikan studi di UIN Antasari Banjarmasin kemudian dikembangkan menjadi buku dengan "Politik Hukum Zakat (Eksistensi Hukum Islam dalam Hukum Nasional)". Penulis dapat dihubungi melalui contact person HP: 081350053185, WhatsApp: 081398807917, Email: fitri.faa'izah@iain-palangkaraya.ac.id.

Nama lengkap penulis JEFRY TARANTANG, S.Sy., S.H., M.H. Lahir pada tanggal 25 Oktober 1989 di Tumbang Manggu Kabupaten Katingan Provinsi Kalimantan Tengah. Jefry Tarantang adalah anak bungsu dari tiga saudara dengan kakak kandung pertama bernama Mona Widya Astuti, S.Kom, dan kakak kandung kedua bernama Jaka Lesmana, S.Pd.I. Jefry Tarantang merupakan anak ketiga dari pasangan Deddy Sukarlan (Almarhum) dan Umi Kalsum. Penulis tercatat sebagai lulusan terbaik (Yudisium Cum Laude) sepanjang studinya. Menyelesaikan studi Sarjana Syariah/Hukum Islam (S.Sy.) pada Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya tahun 2013 mendapatkan penghargaan Wisudawan Terbaik. Menyelesaikan Sarjana Hukum/Ilmu Hukum (S.H.) pada Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Tambun Bungai Palangka Raya tahun 2016. Menyelesaikan studi Magister Hukum (M.H.) pada Pascasarjana Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya tahun 2017 dengan Predikat Wisudawan Terbaik dan Mahasiswa Terbaik lulus tercepat 1 tahun 8 bulan 20 hari dengan Indeks Prestasi Kumulatif (Grade Point Average) nyaris sempurna yaitu 3,98. Penulis merupakan tenaga pengajar pada Fakultas Syariah dan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Institut Agama Islam Negeri Palangka Raya. Ia juga mengajar pada Universitas Muhammadiyyah Palangka Raya dan Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Tambun Bungai Palangka Raya. Selain itu penulis pernah menjadi Staff Dekanat Fakultas Syariah IAIN Palangka Raya (2015-s/d 2018), Sekretaris Pusat Kajian dan Bantuan Hukum Fakultas Syariah IAIN Palangka Raya (2017-2022), Editor Jurnal el-Maslahah IAIN Palangka Raya (2015 s/d 2017), Pendiri Lingkar Studi Hukum dan Ekonomi Kalimantan Tengah (2014 s/d sekarang), Legal Officer PT. BANK BRISYARIAH Cab. Palangka Raya (2013-2014), dan Surveyor Lingkaran Survey Indonesia (2010-2016).

Penulis juga aktif menjadi narasumber dan moderator dalam kegiatan seminar maupun workshop. Selain itu penulis juga diminta untuk memberikan legal opinion (pendapat dan argumentasi hukum) untuk kebutuhan praktis dan teoritis di bidang hukum serta menjadi tenaga pengajar pada Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) Kongres Advokat Indonesia Kalimantan Tengah, menjadi juri pada lomba debat hukum dan karya tulis ilmiah mahasiswa dan siswa. Pernah mengikuti Pelatihan Online Research Skills (ORS) Perpustakaan IAIN Palangka Raya (2018), Kegiatan Writing Professor Pendampingan Penulisan Jurnal Internasional untuk Calon Guru Besar IAIN Palangka Raya (2018), Collaborative Research and Visiting Study on School of Law Philosophy of Doctor (Ph.D) Universiti Utara Malaysia di Kuala Lumpur dan Kedah Darul Aman Malaysia (2017), Pelatihan Road Map Jurnal Terakreditasi LP2M IAIN Palangka Raya (2017), Workshop Jurnal Nasional Menuju Jurnal Internasional UIN Maulana Malik Ibrahim Malang Jawa Timur (2016), Pelatihan Open Journal System Terakreditasi IAIN Palangka Raya (2016), Workshop Pengelolaan Jurnal Bagi Pengelola Jurnal Perguruan Tinggi Se-Kota Palangka Raya LP2M IAIN Palangka Raya (2015), Pelatihan Legal Officer and Financing Support PT. BRISYARIAH Jakarta (2014). Email/Telepon Penulis: hukumtarantang@gmail.com/082250005248

Penerbit K-Media
Bantul, Yogyakarta
kmediacorp
kmedia.cv@gmail.com
www.kmedia.co.id

ISBN 978-602-451-388-7